

**RAQUEL CRONJE MATEUS**

**COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE**

**CURITIBA**  
**2004**

**RAQUEL CRONJE MATEUS**

**COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE**

**Monografia apresentada como requisito parcial  
para obtenção do Grau de Bacharel em Direito –  
Setor de Ciências Jurídicas, Universidade  
Federal do Paraná – UFPR.**

**Orientador: Prof. Elizeu de Moraes Corrêa**

**CURITIBA  
2004**

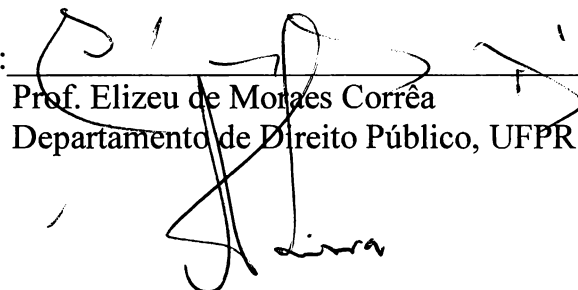
## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**RAQUEL CRONJE MATEUS**

### **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE**

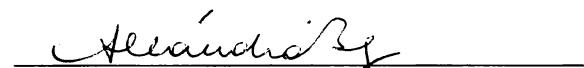
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná – UFPR, pela Banca Examinadora formada pelos Professores:

ORIENTADOR:



Prof. Elizeu de Moraes Corrêa  
Departamento de Direito Público, UFPR

Prof. Abili Lázaro Castro de Lima  
Departamento de Direito Público, UFPR



Prof.ª Ana Cláudia Bento Graff  
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 3 de novembro de 2004.

## DEDICATÓRIA

Rafael e Nélon  
*Dedico-lhes uma frase dentro da  
minha canção.*

## **AGRADECIMENTOS**

Manoel

Pelo incentivo e confiança, imprescindíveis à realização deste Estudo.

Professor Elizeu de Moraes Corrêa

Pela especial colaboração.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>vii</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 FEDERALISMO: UNIÃO DE ESTADOS E A DISTRIBUIÇÃO DE PODER.....</b>	<b>3</b>
<b>3 INTRODUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....</b>	<b>7</b>
<b>4 CONCEITO, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES DE COMPETÊNCIAS.....</b>	<b>9</b>
<b>5 TÉCNICA E O PRINCÍPIO GERAL QUE ORIENTA A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....</b>	<b>10</b>
<b>6 ESPÉCIES DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>12</b>
6.1. Competência da União.....	13
6.2. Competência do Estado-membro.....	20
6.3. Competência do Distrito Federal.....	24
6.4. Competência do Município.....	25
<b>7 A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E A COMPETÊNCIA COMUM.....</b>	<b>29</b>
<b>8 CONFLITO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E A TÉCNICA DE SOLUÇÃO ADOTADA PELO PODER JUDICIÁRIO.....</b>	<b>35</b>
8.1. Problemática Número Um.....	35
8.2. Problemática Número Dois.....	36
8.3. Problemática Número Três.....	39
8.4. Problemática Número Quatro.....	42
<b>9 CONCLUSÃO.....</b>	<b>45</b>
<b>10 ANEXOS.....</b>	<b>50</b>
<b>11 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>

## RESUMO

Competência legislativa em matéria de meio ambiente, foi o tema e o propósito deste Trabalho. Identificar os entes competentes no sistema constitucional (União, Estado-membro, Distrito Federal e o Município), e suas respectivas competências legislativas em tema ambiental, facilitou a compreensão do funcionamento do Estado Federal Brasileiro. Destacou-se que a repartição de competências legislativas foi distribuída, no Brasil, conforme a predominância do interesse de cada integrante do federalismo coordenado. Para a União, o geral; ao Estado-membro, o regional; e ao Município, o local. Dentre os interesses, o local, é o mais específico. O Distrito Federal reúne os interesses e competências do Estado-membro e do Município. Pela Constituição, são quatro espécies de competências: privativa, concorrente, suplementar e interesse local. Edição de normas gerais pressupõe poder hierárquico e suspende a eficácia da legislação incompatível. Medidas protetivas e de preservação ao meio ambiente, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida, é obrigação de todos os entes. Enfatizou-se a caracterização de conflito de competência legislativa e a respectiva solução apresentada pelo Judiciário. A invasão de competência caracteriza o conflito. Em situação de conflito de competência legislativa, o Judiciário, além de considerar a repartição constitucional, tem aplicado dois princípios cardiais para solucionar cada caso concreto: o da proteção ao meio ambiente e o da predominância do interesse.

## 1. INTRODUÇÃO

O tema ambiental, nas últimas duas décadas, passou a ser o assunto mais importante em todo o mundo.

A Constituição Federal de 1988, não descuidou dessa importância, e deu tratamento destacado a matéria ambiental, como se observa de capítulo específico (Título VIII, Capítulo VI - Do Meio Ambiente, Artigo 225). Nos artigos 21 a 24, a CF atribuiu competências aos diversos entes federados, em tema de meio ambiente.

Não há dúvidas, que a proteção ao espaço ambiental equilibrado e a sadia qualidade de vida, passam, necessariamente, pela elaboração de leis que visem a concretização da preservação ambiental, preconizada em nossa Carta Magna.

No modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, a distribuição de competências legislativas sobre assunto ambiental, alcança todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), no entanto, em algumas situações, surgem indagações de onde começa e termina a competência de cada ente.

Essa distribuição de competências legislativas, tal como foi estruturada na Constituição de 1988, tem suscitado muitos conflitos entre os entes federados, em parte por uma sistematização complexa, noutra pelo laconismo do legislador.

Constantemente o Judiciário tem sido provocado a solucionar os conflitos de competência legislativa, causados pela invasão de competência, isto é: um integrante da Federação ocupa o lugar do outro. Qual o melhor critério para solucionar o conflito? Qual a competência que deve prevalecer?

Distinguir quem é o ente federativo competente para legislar sobre determinada matéria, tem relevante importância, seja para o funcionamento coordenado da Federação brasileira, quer para a segurança jurídica dos atos administrativos.

Procurar identificar a parcela de participação legislativa de cada entidade, é o principal propósito deste Trabalho, pautando-se na interpretação do texto constitucional, na orientação doutrinária e também nas decisões dos Tribunais brasileiros.



O exame do tema compreende, preliminarmente, a forma de Estado, por ser esta a causa do sistema de repartições de competências. Em seguida, procurou-se traçar um breve histórico das competências legislativas no Direito Constitucional brasileiro, revelando como se formou o atual sistema.

Após a apresentação dos primeiros tópicos, foram estabelecidas as espécies de competências, atribuídas a cada ente; sua demarcação e seus significados; procedeu-se o exame das normas constitucionais, juntamente com o estudo dos conceitos e posicionamentos trazidos pela doutrina.

Por fim, foram ressaltadas as soluções adotadas pelo Poder Judiciário, as quais ilustram os princípios orientadores na solução de conflitos, através da exposição de casos concretos dirimidos pelo Judiciário.

## 2. FEDERALISMO: UNIÃO DE ESTADOS E A DISTRIBUIÇÃO DE PODER

Na História do Direito Constitucional, a idéia de formação de federalismo associa-se à declaração de independência dos Estados Unidos da América, de 4 de julho de 1776, e, principalmente à Convenção da Filadélfia de 1787. Paulo BONAVIDES observa que “foram os juristas americanos da Revolução os admiráveis construtores de uma organização de governo – o Estado Federal – que exprime, com autenticidade, *criação nova* da ciência política”.<sup>1-2-3-4</sup> BONAVIDES, registra: “Raro tema de ciência política ostenta talvez traços tão sedutores quanto o federalismo”.<sup>5</sup>

Estado Federal ou Federação significa “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”.<sup>6-7</sup> O principal elemento que consolida a união de Estados (ou os Estados unidos) é o poder político de cada ente. Hermann HELLER define o poder do Estado como unidade de ação política e unidade de decisão política, aspectos que formam o poder político supremo do Estado.<sup>8</sup> Complementa BONAVIDES que os traços de poder do Estado, são: “a imperatividade e natureza integrativa do poder estatal, a capacidade de auto-organização, a unidade e indivisibilidade do poder, o princípio de legalidade e legitimidade e a soberania”.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, 4. ed., revista e ampliada, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 128-129.

<sup>2</sup> WILSON, Woodrow. *L'Etat*, Paris, 1902, p. 335, *apud* BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, p. 129. BONAVIDES reproduz lição de Wilson WOODROW: “O Estado Federal, nós o sabemos, é criação da política moderna. A Antigüidade nos oferece muitos exemplos de Estados confederados, nenhum porém de Estado Federal”.

<sup>3</sup> Ainda, a palavra, com o mestre BONAVIDES: “Aliás, a expressão “Estado” foi, segundo a versão mais aceita, criada por Maquiavel, que a introduziu nas primeiras linhas de sua célebre obra intitulada *O Príncipe*”, BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, p. 22.

<sup>4</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo, Atlas, 1991, p. 19, refere-se ao fato: “os pais do federalismo moderno, ao estruturá-lo com vistas a solucionar problemas específicos que os Estados Unidos tiveram de enfrentar após a independência, criaram uma organização política verdadeiramente nova, que transcendeu os limites do pensamento político anterior e passou a representar uma alternativa para o modelo de autoridade política centralizada, desenvolvido durante a Revolução Francesa”.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, p. 126.

<sup>6</sup> JELLINEK, Georg. *Allgemeine Staatslehre*, 3. ed., Berlim, Auflage, 1922, p. 769, *apud* BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 205.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, 2. ed., 2. tir., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 45: “Quando se fala em *federalismo*, quer-se referir a uma *forma de Estado*, denominada *federação* ou *Estado federal*, caracterizada pela união de coletividades políticas autônomas”.

<sup>8</sup> HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*, tradução de MOTTA, Lycurgo Gomes da; Supervisão de ALMEIDA, João Mendes de, São Paulo, Mestre Jou, 1968, p. 283, 287, 292.

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 108.

Leonardo GRECO explica que: “A nossa Federação não nasce de um Tratado entre Estados Soberanos, mas de uma Constituição elaborada por representantes do povo de um Estado nacional”.<sup>10</sup> Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA define: “a base jurídica da Federação é sempre uma Constituição comum a todas as entidades federadas”.<sup>11</sup>

“Como se determina juridicamente a essência de uma Federação?”, indaga BONAVIDES.<sup>12</sup> A resposta é satisfeita pelo publicista francês Georges SCELLE, para quem, o sistema federativo é sustentado por dois princípios: a lei da participação e a lei da autonomia.<sup>13</sup> De fato, indispensável que ocorra a reunião dos Estados e, que seja preservada a autonomia de cada participante para o exercício da liberdade de organização político-administrativa, consoante a repartição de competências conferida a cada entidade da Federação. Alfred HUECK refere-se à fidelidade federal,<sup>14</sup> e, sobre o assunto, LEME MACHADO destaca: “A aliança entre Estados, Municípios e o Distrito Federal, que formam a União, gera um relacionamento de fidelidade entre a União e os Estados, mas, também, entre a União e os Municípios”.<sup>15</sup> AFONSO DA SILVA considera que “esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal”,<sup>16-17</sup> ou seja, “a repartição de *poderes autônomos*”, e, a propósito, este autor atribui dois elementos básicos à autonomia federativa: “*existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas*”.<sup>18</sup>

Para que o poder seja repartido pressupõe-se que exista Federação, do contrário, haverá apenas Estado unitário, como na época da primeira Constituição brasileira

---

<sup>10</sup> GRECO, Leonardo. *Competências constitucionais em matéria ambiental*, Revista dos Tribunais, São Paulo, RT, n. 687, p. 23-33, jan. 1993, p. 27-28.

<sup>11</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 29.

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, p. 127.

<sup>13</sup> SCELLE, Georges. *Manuel de Droit International Publique*, Paris, 1948, *apud* BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 208. BONAVIDES alude à “chave de todo o sistema federativo” para caracterizar os princípios apresentados por Georges SCELLE.

<sup>14</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 12. ed., revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Malheiros, 2004, p. 361.

<sup>15</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 361.

<sup>16</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 18. ed., revista e atualizada, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 104-105, 479.

<sup>17</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 12. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 287: “A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal”.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 45.

(1824). O poder legislativo da entidade federativa é pressuposto de sua autonomia<sup>19</sup> e, consequência do federalismo. A repartição de competência corresponde à divisão de poder que é entregue a cada ente da Federação, conforme a predominância do interesse.<sup>20</sup> Repartição de competência legislativa corresponde a uma definição prévia da participação de cada membro da Federação, para elaborar a legislação que lhe compete.<sup>21</sup> “A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências”, Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA.<sup>22</sup>

O federalismo brasileiro, surgiu a partir da instalação provisória da República dos Estados Unidos do Brasil, com a edição do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, artigos 1º e 2º;<sup>23</sup> texto que foi reproduzido e consolidado na Constituição de 1891, artigos 1º e 2º.<sup>24-25</sup> Segundo BONAVIDES, por influência de RUI BARBOSA.<sup>26</sup>

Inicialmente, no Brasil, vigorou o federalismo dual, nos moldes da construção norte-americana, significando poderes limitados da União e também dos Estados-membros, limitação diante das competências “expressamente enumeradas, como se fossem duas esferas paralelas de autoridade”, permanecendo até a Revolução de 1930. O federalismo cooperativo é arquitetura histórico-sócio-econômica do final do Século

---

<sup>19</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 21. ed., revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Malheiros, 2002, p. 37: “Evidentemente só às pessoas jurídicas de Direito Público, dotadas de poder legislativo, pode ser atribuída a competência”.

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 107: “Com o poder se entrelaçam a *força* e a *competência*, compreendida esta última como a legitimidade oriunda do consentimento”.

<sup>21</sup> AFONSO DA SILVA assinala o conceito de competências: “são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”, SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 481.

<sup>22</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 32.

<sup>23</sup> BRASIL. *Constituições do Brasil de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, e 1967 e suas alterações*, v. I, Índice de ALENCAR, Ana Valderes A. N. de; RANGEL, Leyla Castello Branco. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, p. 61. Decreto n. 1 de 1889, “Art. 1º – Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira – a República Federativa”. “Art. 2º – As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”.

<sup>24</sup> BRASIL. Ob. cit., p. 65. CF de 1824, “Art. 1º – A Nação brasileira, adotando, como forma de governo, a República Federativa, proclamada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel entre as suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”. “Art. 2º – Cada uma das antigas Províncias formará o Estado, e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto outra coisa não deliberar o Congresso”.

<sup>25</sup> GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 25: “No Brasil, apesar de a federação ter sido uma decisão política do movimento republicano, imposta pelo Dec. 1 de 1889, e não o resultado de uma autêntica associação de Estados soberanos, nasceu ela dualista e dualista permaneceu até a Revolução de 1930, seguindo a Constituição de 1891 as pregações de Campos Salles e de João Barbalho, o que não escapou à crítica severa de Ruy Barbosa que, apesar de republicano e federalista, temia a unidade nacional”.

<sup>26</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, p. 135.

XIX, estruturado numa “nova fórmula de distribuição de competências, caracterizada pelo primado dos poderes da União sobre os dos Estados e pela atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de Poder na provisão de serviços essenciais e no exercício de algumas atividades necessárias ao bem estar da população”. Modelo que foi introduzido no Brasil com a Carta Política de 1934, com inspiração na Constituição de Weimar, “que caracterizou todos os textos constitucionais que se lhe seguiram, inclusive o de 1988, definindo extensa e crescentemente todas as atividades e competências da União para a realização do Bem Comum, que foram progressivamente reduzindo o Estado-membro a um papel complementar e exigindo da parte deste integração nos planos e programas da União”, Leonardo GRECO.<sup>27</sup> Em prol do federalismo coordenado ou cooperativo, LEME MACHADO<sup>28</sup> e Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA.<sup>29</sup>

A República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (art. 1º-*caput*);<sup>30</sup> contudo, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (art. 18-*caput*).<sup>31</sup> A União conquistou existência jurídica, através da junção dos Estados-membros, Distrito Federal e

---

<sup>27</sup> GRECO, Leonardo. *Ob. cit.*, p. 24-25. GRECO (*Ob. cit.*, p. 25), com apoio na doutrina de Toshio MUKAI (MUKAI, Toshio. *As competências dos entes federados na Constituição de 1988, em especial, em matéria ambiental*, in Boletim de Direito Administrativo, dez. 1991, p. 713) define: “No federalismo de integração ou de cooperação a distribuição de competências entre a União e os Estados não é mais um instrumento de disputas entre o autoritarismo centralizador e as autonomias locais, mas um compromisso de solidariedade e de União de esforços para realizar do modo mais adequado possível o bem-estar da coletividade”.

<sup>28</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ob. cit.*, p. 362-363.

<sup>29</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Ob. cit.*, p. 37.

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 494, afirma que o Estado Federal tem soberania; a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, autonomia. Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA entende do mesmo modo e transcreve valiosa lição de DALLARI (DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, São Paulo: Ática, 1986, p. 17) sobre o assunto: “a decisão de ingressar numa Federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isto ocorre, pode-se dizer que essa é a última decisão soberana do Estado”, ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Ob. cit.*, p. 28; também: PETERS, Edson Luiz. *Competência administrativa ambiental: conflitos e critérios para resolução*. Tese de Doutorado na Universidade Federal do Paraná (Inédito). 2002, p. 18.

<sup>31</sup> MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 3. ed., São Paulo: RT, 2004, p. 347, destaca: “a Constituição de 1998 criou uma federação em três níveis, modelo único no mundo, reconhecendo como entes federados a União, os Estados membros e Distrito Federal e os Municípios”.

Municípios – formação do Estado Federal brasileiro<sup>32</sup> –, e, consoante o *caput* do artigo 18, trata-se de unidade político-administrativa da República Federativa do Brasil.

Portanto, o Estado Federal é a própria República Federativa do Brasil; a União “*é unidade federativa, mas não é unidade federada*”, resume AFONSO DA SILVA.<sup>33</sup>

Referindo-se ao meio ambiente, LEME MACHADO realça a “nova concepção de federalismo” inaugurada na Constituição de 1988.<sup>34</sup> PINTO FERREIRA, sobre o tema, conclui: “a CF de 1988, embora mantendo a prevalência da União, marchou para um autêntico federalismo, ampliando a matéria da legislação comum ou concorrente (art. 24)”.<sup>35</sup>

### 3. INTRODUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, concentrou toda a competência legislativa na Assembléia Geral por consequência de somente existir Estado unitário, artigos 2º e 13.<sup>36-37</sup>

A Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834, em seu artigo 10, delegou competência às províncias imperiais para disporem sobre diversos assuntos. Essas províncias transformaram-se nos Estados-membros atuais (Decreto n. 1 de 1889, arts. 1º e 2º). Houve apenas delegação de competência, porque no Império, o poder político era concentrado (Estado unitário), isto é, a Província era tão-somente uma subdivisão territorial do Império do Brasil (Constituição de 1824, arts. 1º e 2º), sem autonomia

---

<sup>32</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 104: “Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional. A *União* é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro”; p. 495: “Estado federal, com o nome de *República Federativa do Brasil*, é o todo, ou seja, o complexo constituído da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional”.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 495.

<sup>34</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 96. LEME MACHADO, na p. 99, afirma: “A Constituição Federal de 1988 inovou na técnica legislativa, tratando em artigos diferentes a competência para legislar e a competência para administrar”.

<sup>35</sup> FERREIRA, Luís Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, v. 1, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 499.

<sup>36</sup> A partir deste *Tópico*, cada texto legal mencionado e, não transcrito no corpo do Trabalho ou em nota de rodapé, encontra-se no Anexo I. No Anexo I, as transcrições observam em primeiro lugar, a data do diploma legislativo, em seguida, a ordem numérica dos artigos.

<sup>37</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 45, além de ratificar a posição de Estado Unitário, acrescenta: “Também no Brasil, portanto, tivemos inicialmente o *dual federalism*, com esferas de

política, conseqüentemente, sem poder originário. A competência legislativa era atribuição da Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Câmara de Senadores ou Senado), CF-1824, arts. 13, 14, 15-8º.

Antes da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, o Decreto n. 1 de 1889, outorgou aos Estados competência legislativa, inclusive, de forma plena, artigo 3º. Promulgada a Constituição de 1891, confirmou-se aos Estados a competência legislativa (art. 63).

Ainda no regime do Império surgiram as câmaras municipais, porém, como corporações meramente administrativas (Lei de 1º de outubro de 1828, art. 24), dependentes, politicamente, das deliberações da Província. A Lei n. 105, de 12 de maio de 1840, exemplifica a posição do Município, artigo 1º: “A palavra municipal, do art. 10, § 4º do Ato Adicional, compreende ambas as anteriores polícia e economia, e a ambas estas se refere à cláusula final do mesmo artigo precedendo propostas das Câmaras. A palavra polícia compreende a polícia municipal e a administrativa somente, e não a polícia”.<sup>38</sup>

A Constituição de 1891, no artigo 68 assegurou aos Municípios a conhecida autonomia municipal. O Decreto n. 1 de 1889 (art. 10) transformou o antigo Município Neutro em Distrito Federal; Decreto, que foi recepcionado pela Constituição de 1891 (art. 2º), conforme transcrição já realizada.

Disposição legislativa sobre proteção às “belezas naturais”, em nível de texto constitucional, pela primeira vez, registrou-se na Constituição da República do Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, nos termos do artigo 10, III. O artigo 5º, XIX, *j*, da mesma Constituição dispôs sobre competência legislativa nos temas: águas, florestas, caça e pesca (por exemplo). A autorização constitucional abrangeu competência privativa para a União (art. 5º, XIX, *j*) e competência legislativa concorrente da União e Estados (art. 10, III).

As Constituições posteriores à de 1934 (exceto a CF de 1988), embora de maneira genérica, fizeram menção à competência legislativa em matéria de meio

---

competências estanques, enumeradas as da União, remanescentes as dos Estados, o poder central abstendo-se de interferir nos assuntos estaduais”.

ambiente: CF de 1937 (Constituição dos Estados Unidos do Brasil), de 10 de novembro de 1937, arts. 16-XI e XIV e 18-*a*; CF de 1946 (Constituição dos Estados Unidos do Brasil), de 18 de setembro de 1946, art. 5º, XV, *l*; CF de 1967 (Constituição do Brasil), de 24 de janeiro de 1967, art. 8º, XVII, *h, i*; CF de 1969 (Constituição da República Federativa do Brasil), de 17 de outubro de 1969, art. 8º, XVII, *h, i*; Constituição de 1988 (Constituição da República Federativa do Brasil), de 5 de outubro de 1988, arts. 22-IV e XII e § ún., 23-III-VI e VII, 24-VI e VII e §§ 1º a 4º, 225.

A Constituição Federal de 1988 teve a primazia de trazer Capítulo específico sobre o meio ambiente, Capítulo VI (Do meio ambiente), do Título VIII (Da ordem social); além de distribuir a competência legislativa em tema de Direito Ambiental.

#### 4. CONCEITO, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES DE COMPETÊNCIAS

BONAVIDES transcreve o conceito de Afonso ARINOS sobre poder: “a faculdade de tomar decisões em nome da coletividade”.<sup>39</sup> A partir dessa definição, possível dizer que competência é o poder de decisão que dispõe o ente do Estado Federal. Conceituação que se aproxima da doutrina de AFONSO DA SILVA.<sup>40</sup> Competências, conforme AFONSO DA SILVA, são modalidades de poder disponíveis aos órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.<sup>41</sup>

A doutrina classifica, inicialmente, as competências em dois grupos (considerando uma sistematização geral de competências): 1) competência material e 2) competência legislativa. AFONSO DA SILVA distribui as competências material e legislativa, assim: material (pode ser): a) exclusiva (art. 21) e b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); legislativa: a) exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º); b) privativa (art. 22); c) concorrente (art. 24); d) suplementar (art. 24, § 2º).<sup>42</sup> Concernente à competência material, Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA deixa claro: os Estados-membros continuaram com poderes remanescentes ou residuais.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> BRASIL, Ob. cit., p. 55.

<sup>39</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 107.

<sup>40</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 481.

<sup>41</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 481.

<sup>42</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 482.

<sup>43</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 129.



Existe também classificação quanto à forma, conteúdo, extensão e origem, como ensina AFONSO DA SILVA. Quanto à forma: a) enumerada ou expressa (arts. 21 e 22); b) reservada ou remanescente e residual (art. 25, § 1º); c) implícita ou resultante. Quanto ao conteúdo: econômica, social, político-administrativa, financeira e tributária. Quanto à extensão: a) exclusiva (art. 21); b) privativa (arts. 22);<sup>44</sup> c) comum, cumulativa e paralela (art. 23); d) concorrente (art. 24); e) suplementar (art. 24, §§ 1º a 4º). Quanto à origem: a) originária (competência que é atribuída desde o início para uma entidade); b) delegada (a entidade recebe a competência de outro ente: por delegação).<sup>45</sup>

Afonso da Silva (2000:484): o sistema de execução de serviços no Brasil, é o da execução imediata (isto é, cada ente da Federação tem seu próprio quadro de servidores).

## **5. TÉCNICA E O PRINCÍPIO GERAL QUE ORIENTA A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

AFONSO DA SILVA escreve que a técnica de repartição de competências divide-se em três grupos: 1) enumeração dos poderes da União, com poderes reservados ou remanescentes aos Estados (EUA, Suíça); 2) poderes enumerados aos Estados e dos remanescentes à União (Canadá); 3) enumeração das competências das entidades federativas (Índia, Venezuela).<sup>46</sup> Com a evolução do federalismo (AFONSO DA SILVA) desenvolveu-se o sistema complexo, quer dizer, a União fixa as normas gerais e aos Estados entrega-se o poder suplementar (situação que vigora na Alemanha, por exemplo). A CF de 1988 adotou o sistema complexo, “que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30)”.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 482, diferencia a competência exclusiva da privativa: a primeira é indelegável, a segunda, delegável.

<sup>45</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 482.

<sup>46</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 480.

<sup>47</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 481.

AFONSO DA SILVA compreende que a predominância do interesse é o princípio geral que orienta a repartição de competência;<sup>48-49</sup> o interesse geral é atribuído à União; o interesse regional ao Estado e o interesse local ao Município. LEME MACHADO fornece exemplo do interesse da União (interesse nacional):

Em matéria ambiental, a União irá procurar a vantagem de todo o território nacional ou de ecossistemas específicos (como se menciona no art. 225, § 4º, da CF: Floresta Amazônica brasileira, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense, Zona Costeira) ou de uma ou várias bacias hidrográficas (Lei de Política Agrícola, Lei 8.171/91, art. 20), tanto no que concerne ao exercício da competência para editar normas gerais. Ao procurar a utilidade nacional, não poderá a União prejudicar concretamente o direito dos munícipes à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se tal ocorrer, a disposição federal merecerá ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.<sup>50</sup>

No que se refere ao interesse do Município, LEME MACHADO traz importante esclarecimento: “O “interesse local” não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito”.<sup>51</sup>

Verdadeiro que as Constituições brasileiras sempre identificaram a predominância do interesse, para conferir ao integrante da Federação os limites materiais de sua competência legislativa. Relativamente às Províncias, embora não fossem ainda unidades da Federação, a CF de 1824, por delegação, estabeleceu a esfera de atuação legislativa dessas unidades territoriais: “formando projetos peculiares e acomodados às suas localidades e urgências” (art. 81). Os Conselhos das Províncias, igualmente, não podiam propor nem deliberar sobre “interesses gerais da Nação” (art. 83-1º). A Lei de 1º de outubro de 1828, permitiu às Câmaras Municipais o desempenho de funções administrativas no âmbito das Cidades e Vilas (arts. 24 e 66-1). Tais funções eram meramente para o exercício do poder de polícia, através de

---

<sup>48</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 480.

<sup>49</sup> LEME MACHADO indicando a doutrina dos publicistas Celso BASTOS, Hely LOPES MEIRELLES e José CRETELLA JÚNIOR, afirma que o “interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse”, MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 364; MORAES, Alexandre de. Ob. cit., p. 287, no mesmo sentido.

<sup>50</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 365.

deliberações administrativas elaboradas pelas Câmaras de Vereadores, ou seja: alinhamento de ruas, limpeza, iluminação pública, autorização para construções de prédios (dentre outras atividades típicas da municipalidade). A CF de 1891, no artigo 68, especificou o grau de autonomia dos Municípios para a produção legislativa: “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

Em outros diplomas constitucionais, também, permaneceu a teoria da predominância do interesse (por exemplo): Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834 (arts. 10-1º e 6º e 11-4º); CF de 1891 (arts. 5º, 7º-1º, 34-13 e 68); CF de 1934 (arts. 5º-I e XII e 13-III); CF de 1937 (arts. 18-a e 26-*caput*); CF de 1946 (arts. 18-§-2º e 28-II-b); CF de 1967 (art. 16-II-b); CF de 1969 (art. 15-II-b); CF de 1988 (arts. 22-IV e XII-§-ún., 23-III-VI e VII e 24-VI-§§-1º-4º).

## **6. ESPÉCIES DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE**

A atual Constituição da República estruturou um sistema de competências legislativas em matéria de meio ambiente, em função da importância que o assunto exige. Extrai-se do texto constitucional quatro espécies de competências legislativas concernente a tema ambiental: 1) privativa (arts. 22-IV e XII, 25-§-1º e 32-§-1º); 2) concorrente (art. 24, *caput*); suplementar (arts. 24-§§-2º ao 4º e 30-II); e, 4) interesse local (art. 30, I).

Tratando-se de competência legislativa ambiental, LEME MACHADO define a seguinte repartição: União: privativa e concorrente; Estado-membro e Distrito Federal: concorrente e suplementar; Municípios: interesse local e suplementar;<sup>52</sup> Leonardo GRECO: União: privativa e concorrente; Estado-membro: em caráter privado (art. 25, § 1º), concorrente e suplementar; Município: privativa e suplementar.<sup>53-54</sup>

---

<sup>51</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 364.

<sup>52</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 362.

<sup>53</sup> GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 25, 30-31. GRECO, na p. 25, fala ainda em competência ambiental administrativa: privativa e comum.

<sup>54</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed., São Paulo: RT, 2002, p. 57-71: União: privativa e concorrente; Estados-membros: por exclusão e concorrente; Distrito Federal: concorrente, interesse local e suplementar; Municípios: interesse local, concorrente e suplementar.

### 6.1. Competência da União

Para legislar, a União dispõe de duas competências: privativa e concorrente.<sup>55</sup>

Privativa é a competência particular do ente da Federação, e que pode ser delegada.<sup>56</sup>

A Constituição Federal, no artigo 22, incisos IV, XII e XXVI, indicou a competência legislativo-privativa da União em meio ambiente:

- Águas
- Energia
- Jazidas
- Minas
- Outros recursos minerais

Existe discussão doutrinária sobre o vocábulo privativo e exclusivo em tema de competências. A doutrina nacional usa os dois vocábulos para idênticas situações, por exemplo, em relação ao Município, Alexandre de MORAES<sup>57</sup> compreende que sua competência é exclusiva (art. 30, I); Leonardo GRECO, privativa.<sup>58</sup>

Eventuais discussões e dúvidas foram bem esclarecidas por Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA, quando citou Caldas AULETE e DE PLÁCITO E SILVA, os quais não identificaram distinção terminológica entre privativo e exclusivo. Conclui a autora: “O que não nos parece apropriado, no entanto, é extremar mediante o uso dos termos “privativo” e “exclusivo” as competências próprias que podem e as que não podem ser delegadas, como se “privativo” não exprimisse, tanto quanto “exclusivo”, a idéia do que é deferido a um titular com exclusão de outros”.<sup>59</sup>

Em relação à competência privativa, Leonardo GRECO diz: “Em matéria ambiental, quase toda a matéria legislável é da competência privativa da União”.<sup>60</sup>

A competência privativa da União encontra-se expressa em texto específico que cuida da matéria ambiental (art. 22, IV e XII). Jazidas, minas e outros recursos

---

<sup>55</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada e legislação complementar*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 119, anota a Súmula n. 19 do STJ, cujo teor representa exemplo de competência privativa da União: “A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União”.

<sup>56</sup> E com a possibilidade de incidir competência suplementar, SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 483.

<sup>57</sup> MORAES, Alexandre de. Ob. cit., p. 300.

<sup>58</sup> GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 31.

<sup>59</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 85-87.

<sup>60</sup> GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 30.

minerais (inc. XII) têm pertinência ao meio ambiente, porque suas explorações necessitam de estudo de impacto ambiental.

A competência privativa pode ser delegada. É certo que somente a União pode tratar sobre águas no que se refere ao meio ambiente (art. 22, IV). O § único ressalva que lei complementar pode delegar aos Estados a legislar “sobre questões específicas” relacionadas no artigo 22. Trata-se de delegação limitada, porquanto o § único faz a restrição. Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA escreve: “existe uma limitação de ordem material expressa que restringe bastante o campo de delegação. Se, por um lado, quaisquer das matérias de competência privativa da União são delegáveis, nunca será possível delegar a regulação integral de toda uma matéria”.<sup>61</sup>

O § único do artigo 22, ao referir-se à delegação “sobre questões específicas”, deixou claro que a transferência de parcela de poder privativo restringe-se a peculiaridades regionais. O Estado-membro somente pode tratar sobre assuntos que preencham suas peculiaridades e, neste propósito, não pode exceder os poderes delegados, pena de desvirtuamento da delegação.

Alexandre de MORAES destaca três requisitos para a delegação de competência: a) requisito formal: necessidade de lei complementar; b) requisito material: a delegação de ponto específico; e, c) requisito implícito: “o art. 19 da Constituição Federal veda a criação por parte de qualquer dos entes federativos de preferências entre si”.<sup>62</sup>

A teor da norma constitucional, somente os Estados-membros são os destinatários da competência legislativa delegada. AFONSO DA SILVA afirma, que nesta situação, há competência legislativa implícita também para o Distrito Federal.<sup>63</sup> Munido da delegação, o Estado-membro terá plenos poderes para versar sobre o tema ambiental que lhe foi entregue pela União.

Alexandre de MORAES defende que não é possível a União delegar as matérias discriminadas no artigo 24 (competência legislativa concorrente).<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 117.

<sup>62</sup> MORAES, Alexandre. Ob. cit., p. 296.

<sup>63</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 506.

<sup>64</sup> MORAES, Alexandre de. Ob. cit., p. 298.

A competência legislativa concorrente é aquela que pode ter a iniciativa de um dos entes da Federação legitimados, consoante as matérias autorizadas.<sup>65-66</sup> É concorrente, porque “relativamente a uma só matéria, concorre competência de mais de um ente político”, Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA.<sup>67</sup>

A CF (art. 24, VI, VII e VIII) atribuiu à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal a competência concorrente, sobre:

- Florestas
- Caça
- Pesca
- Fauna
- Conservação da natureza
- Defesa do solo e dos recursos naturais
- Proteção do meio ambiente
- Controle de poluição
- Proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico

O campo da competência concorrente é onde se situa a maioria das normas que distribuem a competência legislativa, conforme LEME MACHADO.<sup>68</sup>

Leonardo GRECO menciona importante fato histórico: “A prevalência do direito federal sobre o estadual, em matéria de competência concorrente, foi a regra de ouro do direito alemão para este fortalecimento do poder central e o Bundesrat (Câmara Alta), tal como o Senado nos Estados Unidos, jamais foi empecilho para isso”.<sup>69</sup>

Essa competência surgiu na Constituição de Weimar, Sérgio GUERRA.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> AFONSO DA SILVA estabelece o conceito de competência concorrente, com base em dois elementos: a) possibilidade de mais de um integrante tratar sobre a matéria; b) fixação das normas gerais pela União, SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 483.

<sup>66</sup> O Exmº Ministro do STF, José Celso de MELLO FILHO, registra que a CF atual ao instituir “um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24”, baseou-se na doutrina: “Com essa cláusula, o legislador constituinte, pondo termo a dissenso doutrinário, perfilhou o magistério de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (“Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 1/98-98, 2ª ed., Saraiva), PONTES DE MIRANDA (“Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969”, Tomo II/168-169, 2ª ed., 1970, RT) e MICHEL TEMER (“Elementos de Direito Constitucional”, p. 55, 1982, RT), que, dentre outros autores, já salientavam, no regime constitucional anterior, a possibilidade de o Estado-membro desempenhar as suas atribuições normativas em relação às matérias postas, pelo constituinte, sob o domínio da legislação concorrente”. (Voto, p. 43-44, (STF, Tribunal Pleno, votação unânime, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 903-6/MG, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 14/10/1993, com publicação no DJ de 24/10/1997, Ementário vol-1888-01).

<sup>67</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 139.

<sup>68</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 362; também, ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 148.

<sup>69</sup> GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 25.

<sup>70</sup> GUERRA, Sérgio. *A competência dos entes federados em matéria ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 6, p. 120-127, abr.-jun. 1997, p. 123.

Informa Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA, que a doutrina de um modo geral, classifica a competência concorrente em: a) cumulativa e b) não-cumulativa.<sup>71</sup> A autora indica a conceituação formulada por Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO:

“A cumulativa existe sempre que não há limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro”; “A não-cumulativa é que propriamente estabelecer a chamada repartição ‘vertical’. Com efeito, dentro de um mesmo campo material (concorrência ‘material’ de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo mais alto – a União – que fixa os privilégios e normas gerais, deixando-se ao ente federativo que é o Estado-membro a complementação”.<sup>72</sup>

Portanto, a competência legislativa concorrente, objeto destas considerações, é na modalidade não-cumulativa ou vertical.

Em se tratando de legislação concorrente, a União sempre estabelece as normas gerais (art. 24, § 1º).<sup>73-74</sup> Entretanto, o § 1º, destaca que a competência da União “limitar-se-á a estabelecer as normas gerais”,<sup>75-76</sup> “salvo ao estabelecê-las para os órgãos federais”, consoante Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA.<sup>77</sup> Significa isto, que no âmbito do poder legislativo concorrente, a União não pode ingressar nas peculiaridades regionais dos outros entes que têm competência legislativa sobre a matéria (Estado-membro e Distrito Federal). Caso a União ultrapasse os limites de legislar sobre norma geral e, adentre em interesses peculiares alheios (mesmo em relação ao Município), a sua atividade, neste aspecto, mostrar-se-á incompatível com a repartição de competência da Carta Política, expondo-se a impugnação pela entidade prejudicada. Observação importante, é concluir que a União, embora não possa invadir

<sup>71</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 148.

<sup>72</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Idem, ibidem.

<sup>73</sup> LEME MACHADO historia que “As Constituições brasileiras de 1946 (art. 5º, XV) e de 1967 (art. 8º, XVII) previram o estabelecimento de “normas gerais pela União” sobre determinadas matérias. Assim, também, a EC 1/69 (art. 8º, XVII). Não previam, contudo, normas gerais sobre meio ambiente, pois o tema nelas não estava incluído especificamente com essa nomenclatura”, MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 97.

<sup>74</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 96: “A competência concorrente poderá exercer-se não só quanto à elaboração de leis, mas de decretos, resoluções e portarias”.

<sup>75</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 97: “A Constituição brasileira não conceitua norma geral. Resta à doutrina e à jurisprudência essa tarefa. A norma geral visa à aplicação da mesma regra em um determinado espaço territorial. A norma geral federal ambiental, ou em outra matéria de competência concorrente, não precisa necessariamente abranger todo o território brasileiro. Uma norma geral ambiental federal poderá dispor, por exemplo, sobre as áreas previstas no art. 225, § 4º – floresta Amazônica Brasileira, Serra do Mar, Mata Atlântica, Pantanal e Zona Costeira”.

<sup>76</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 156-157, reproduz trecho de obra de Rubens GOMES DE SOUZA (SOUZA, Rubens Gomes de; ATALIBA, Geraldo e CARVALHO, Paulo de Barros. *Comentários ao Código Tributário Nacional*. São Paulo: EDUC/RT, 1975, p. 5-6) onde consta que a idéia legislativa da locução “normas gerais”, no contexto da CF, é de Aliomar BALEEIRO.

competências ao fixar normas gerais, não se pode deixar de reconhecer que a União pode – dentro das normas gerais – legislar sobre seus interesses específicos, de acordo com doutrina de Heraldo GARCIA VITTA (adiante transcrita).

Alexandre de MORAES transcreve importantíssima lição de Raul MACHADO HORTA:

As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a *repartição vertical de competências*, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da *legislação federal fundamental*, de *normas gerais* e de *diretrizes essenciais*, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação local. É a *Rahmengesetz*, dos alemães; a *Legge-cornice*, dos italianos; a *Loi de cadre*, dos franceses; são as *normas gerais* do Direito Constitucional Brasileiro.<sup>78</sup>

A expressão normas gerais é melhor compreendida se analisada com o isolamento de seus vocábulos. Norma procede do grego *gnorimos*, que em sentido literal traduz-se como esquadria, esquadro; é compreendida na linguagem jurídica como regra, modelo, paradigma, forma, padrão.<sup>79</sup> Geral é o “que abrange ou compreende um todo”.<sup>80</sup> Para o texto da Constituição, exato compreender que a norma geral produzida pela União, é a moldura legislativa – o modelo – em que devem basear-se os Estados e o Distrito Federal para exercerem de modo concorrente suas leis.

Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA apresenta conceituação de CRETELLA JR.: “*Normas gerais* são leis federais que o legislador entender como tais, discricionariamente, desde que assim rotulados taxativamente pela Constituição e, em especial, sobre as matérias do artigo 22, incisos XXI e XXVII”.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 163.

<sup>78</sup> HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*, Belo Horizonte, Del Rey, 1995, 366, *apud* MORAES, Alexandre de. Ob. cit., p. 298.

<sup>79</sup> A identidade filológica de norma é ensinamento do primeiro aluno da UFPR, DE PLÁCITO E SILVA, SILVA, Oscar Joseph de Plácito e. *Vocabulário jurídico*, v. III, 12. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1993, p. 250. Complementa o jurista: “A norma, portanto, bem se revela a *esquadria legal* que vem traçar as medidas necessárias para a regularidade jurídica do que se pretende fazer” (Ob. cit., p. 250).

<sup>80</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*, 2. ed., 18. impressão, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, p. 847.

<sup>81</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*, v. III, São Paulo, Forense Universitária, 1990, p. 1.581, *apud* ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 160.



Sobre o tema Leonardo GRECO diz:

Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados.<sup>82</sup>

Sérgio GUERRA: normas gerais são princípios, porém, não podem “descer a minúcias”;<sup>83</sup> Maria de Fátima Freitas LABARRÈRE: “Por normas gerais entendem-se aquelas linearmente fundamentais que estabelecem diretrizes<sup>84</sup> “e não podem exaurir o assunto de que tratem”.<sup>85</sup>

Norma geral, por caracterizar-se como norma estrutural, atribui à União supremacia normativa no que se refere à legislação concorrente (art. 24, §§ 1º e 4º).<sup>86</sup> A incumbência da União em determinar a norma geral, permite-lhe traçar os princípios fundamentais em assunto de meio ambiente concorrente (as normas gerais), fato que se interpreta como posição hierárquica mais vantajosa diante dos outros entes. AFONSO DA SILVA lembra que, historicamente, a União, no contexto da Federação brasileira, sempre ocupou competência “mais dilatada” em comparação aos Estados-membros.<sup>87</sup>

Referente à hierarquia na competência concorrente, Toshio MUKAI informa:

Sabe-se (e já demonstramos) que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical) há uma hierarquia de normas, no sentido de que a lei federal tem prevalência sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal.

Mas, evidentemente, tal prevalência não significa que os princípios federativos das autonomias dos entes políticos possam ser afetados, no sentido de que a lei federal possa

<sup>82</sup> GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 29.

<sup>83</sup> GUERRA, Sérgio. Ob. cit., p. 123.

<sup>84</sup> LABARRÈRE, Maria de Fátima Freitas. *A atual legislação de biossegurança no Brasil*, Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 23, p. 91-109, jul.-set. 2001, p. 103.

<sup>85</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*, t. II, São Paulo, RT, 1967, p. 166, *apud* LABARRÈRE, Maria de Fátima Freitas. Ob. cit., p. 103.

<sup>86</sup> Para AFONSO DA SILVA: “À União resta uma posição de supremacia no que tange à proteção ambiental. A ela incumbe a política geral do meio ambiente, o que já foi materializado pela Lei 6.938/81”, SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 49. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 108, também reconhece esse aspecto.

<sup>87</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 479. Aspecto que é destacado por LEME MACHADO: “Legislar sobre florestas é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, *caput*, c/c inc. VI, da CF). As normas que incidem sobre a Reserva Legal Florestal interessam ao mesmo tempo ao Direito Civil e ao Direito Ambiental. Na parte que disser respeito ao Direito Civil a competência será privativa da União (art. 22, I, da CF); e na parte que for concernente ao Direito Ambiental a competência será concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (Art. 24, V, VI, VII, VIII e XII, da CF)”, MACHADO, Paulo Afonso Leme. Ob. cit., p. 719; ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 60, manifesta idêntica posição.

determinar a Estados e Municípios que se abstenham ou ajam em certo sentido. Aí haveria absoluta inconstitucionalidade.

A única hierarquia existente na competência concorrente é esta: o Município, na sua legislação, terá que observar as normas gerais válidas da União e dos Estados; estes terão que observar, não podendo contrariar, as normas gerais dirigidas aos particulares, da União.<sup>88</sup>

Portanto, norma geral, quando se falar em competência legislativa concorrente, é o mesmo que supremacia legislativa (da União). Contudo, quando o Município suplementar legislação estadual, a supremacia do Estado-membro sobrepõe-se ao Município.

Se a incidência das normas gerais for representada num gráfico circular, as normas gerais seriam a borda do círculo, o preenchimento desse círculo, as normas suplementares.

LEME MACHADO escrevendo acerca do tema, chama a atenção de três detalhes: a) a União deve incluir na norma geral o conteúdo dos documentos internacionais firmados pelo Estado Federal; b) a norma geral deve observar a Carta Política;<sup>89</sup> e, c) a norma geral deve ser produzida, observando o caráter específico de cada ecossistema.<sup>90</sup> Segundo esse estudioso em Direito Ambiental, apesar de a norma geral regular a plenitude do assunto, deve haver uma norma geral para cada tema normatizado; a norma não poderá ser geral para diferentes matérias de meio ambiente, por exemplo: dispor no mesmo diploma legislativo tocante a florestas e defesa do solo; proteção ao patrimônio histórico e controle de poluição. Faz-se exceção: se entre as matérias tratadas existir algum ponto de intercessão (exemplificando: norma geral acerca de proteção ao patrimônio histórico inclui controle de poluição na localidade onde se situa o patrimônio histórico). Nesta situação, aceitável o consórcio dos temas.

Especificamente sobre a normatividade geral, Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA, elabora veemente crítica ao parágrafo único do artigo 22:

Ora, é óbvio que não se pode delegar o que não se tem. Assim, se o dispositivo em apreço faculta que se delegue aos Estados competência para legislar sobre questões específicas de matérias incluídas na esfera privativa da União, só pode estar se referindo a matérias em

---

<sup>88</sup> MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992, p. 19.

<sup>89</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 97: “A União está obrigada a inserir na norma geral o conteúdo dos acordos ou convenções internacionais já ratificados, depositados e promulgados pelo Brasil, como, evidentemente, guardar fidelidade à Constituição em vigor”.

<sup>90</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 97: “A norma geral pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie vegetal ou animal”.

relação às quais a União possa legislar em toda a linha, também na das especificidades (como supostamente deveria ocorrer em todos os casos arrolados em dispositivo relativo à competência legislativa privativa). Se a União não puder descer a esse nível vale dizer, se não for competente para disciplinar questões específicas de certas matérias, é claro, que não poderá transferir essa competência. E este é exatamente o caso da licitação e da contratação, matérias a respeito das quais só lhe é dado ficar no campo das normas gerais. Na verdade, é dos Estados, por direito próprio, a competência legislativa suplementar, quando à União competir a normatividade geral.<sup>91</sup>

De fato, aplicável, o princípio: “quem pode o mais, pode o menos”. Sobre o assunto, GARCIA VITTA observa: “não estar impedida a União Federal, na competência concorrente, de legislar a respeito de normas específicas de seu interesse, isto é, a par de possibilidade de legislar com normas gerais, impositivas para todas as pessoas políticas, a União pode editar leis e atos administrativos relacionados à sua competência específica, de seu interesse, como pessoa política interna que é”.<sup>92</sup>

Aos Estados, igualmente, a CF de 1988, outorgou-lhes o poder de fixar norma geral, entretanto, compreende-se que, restritivamente, aos seus interesses peculiares.

Toshio MUKAI, além de diferenciar competência comum e concorrente, fixa um critério para a solução de conflito:

Portanto, a distinção básica entre a competência comum e a concorrente está em que, na primeira, as normas que não forem conflitantes convivem sob o manto do princípio da territorialidade, posto que aqui, segundo limites próprios dados pela predominância dos interesses dos diversos entes políticos, eles podem atuar e legislar indistintamente; em havendo conflitos entre as legislações deve predominar aquela mais restrita (desde que cada uma se atenha ao campo próprio de seus interesses predominantes) já que, no caso, visa-se à satisfação do interesse público.<sup>93</sup>

## 6.2. Competência do Estado-membro

O Estado-membro tem competências legislativas privativa, concorrente e suplementar.

O Estado-membro também pode legislar por delegação, em matéria de competência privativa da União (art. 22, § ún.), mediante lei complementar e “sobre questões específicas”.

<sup>91</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *op. cit.*, p. 113-114.

<sup>92</sup> VITTA, Heraldo Garcia. *Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente*, Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 10, p. 93-101, abr.-jun. 1998, p. 96.

<sup>93</sup> MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*, p. 20.

A competência privativa do Estado-membro (art. 25, § 1º) é a remanescente ou reservada<sup>94</sup> e, sempre com a demonstração da peculiaridade regional, isto é, a aplicação do princípio da predominância do interesse.<sup>95</sup>

Sobre competência remanescente, Alexandre de MORAES define:

A regra prevista em relação à competência administrativa dos Estados-membros tem plena aplicabilidade, uma vez que são reservadas aos Estados as competências legislativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição.

Assim, os Estados-membros poderão legislar sobre todas as matérias que não lhes estiverem vedadas implícita ou explicitamente.

São *vedações implícitas* as competências legislativas reservadas pela Constituição Federal à União (CF, art. 22) e aos Municípios (CF, art. 30).

São *vedações explícitas* as normas de observância obrigatória pelos Estados-membros na sua auto-organização e normatização própria.<sup>96</sup>

De conformidade com a redação constitucional do artigo 24, § 2º, o Estado-membro pode legislar de forma suplementar.<sup>97</sup>

O artigo 24, incisos I, VI, VII e VIII, expressa o rol de matérias que pode ser suplementada pelo Estado-membro:

- Florestas
- Caça
- Pesca
- Fauna
- Conservação da natureza
- Defesa do solo e dos recursos naturais
- Proteção do meio ambiente
- Controle de poluição
- Proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico

Para Alexandre de MORAES o rol é taxativo.<sup>98</sup> De fato, analisando o contexto da competência suplementar do Estado-membro, o § 2º do artigo 24, limita tal competência apenas às matérias que podem ser legisladas paralelamente.

---

<sup>94</sup> BARROSO, Luís Roberto. Ob. cit., p. 113, a propósito, diz: “Esta norma traça o âmbito da competência *privativa* dos Estados, estabelecida por um critério residual, abrangendo tanto as atribuições de caráter político-administrativo com as legislativas”.

<sup>95</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 128-129: “Com relação aos Estados não se alterou a regra antiga de se demarcar, por exclusão, o seu campo de competências privativas. Será dos Estados tudo o que não se incluir entre as competências enumeradas ou implícitas da União e dos Municípios, nem indicar ao campo de vedações constitucionais que limitam a atuação das pessoas políticas. Vale dizer, continuaram com os Estados os poderes remanescentes ou residuais”. Regra que é dirigida ao Distrito Federal, CF, art. 32, § 1º.

<sup>96</sup> MORAES, Alexandre. Ob. cit., p. 299.

<sup>97</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 483: “A Constituição de 1988 abandonou a tradição de falar-se em competência *complementar* ou *supletiva* que deu margem a controvérsia quanto a saber se eram ou não sinônimas ou que sentido teriam uma e outra. Usa agora o termo *competência suplementar*”.

<sup>98</sup> MORAES, Alexandre. Ob. cit., p. 299.

Em Direito Constitucional, conceitua-se competência legislativa suplementar como aquela competência que visa complementar legislação produzida por outro ente da Federação. AFONSO DA SILVA diz que competência suplementar “significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas”.<sup>99</sup> Desse modo, adiciona-se, amplia-se o que já existe. LEME MACHADO expõe: “Suplemento é o que supre, a “parte que se ajunta a um todo para ampliá-lo ou para aperfeiçoá-lo. O que serve para suprir qualquer falta”.<sup>100</sup>

Na linha de atuação de suas competências legislativas suplementares, o Estado-membro podem agir, inclusive, produzindo diplomas legais com valor jurídico de norma geral. O Estado-membro assim se comporta, em duas situações: a) quando a União, embora dispondo sobre norma geral, deixa alguma lacuna concernentemente a algum princípio e, deste modo, o Estado-membro pode suplementar a própria norma geral ausente: exercício de competência suplementar (art. 24, § 2º); b) quando não existir norma genérica escrita pela União, abre-se à unidade estadual competência plena: exercício de competência plena (art. 24, § 3º). A competência legislativa plena surge em consequência de não existir lei federal, que contenha normas gerais quanto ao conteúdo dos incisos VI e VII do artigo 24.

Portanto, o poder suplementar do Estado-membro age no sentido de realizar acréscimo à legislação que disponha acerca de norma geral, editada pela União, pois “não se suplementa a legislação que não existe”, LEME MACHADO.<sup>101</sup> Também é de se ressaltar “que não se pode suplementar um texto legal para descumpri-lo ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da *mens legis* ambiental federal”, LEME MACHADO.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 483.

<sup>100</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 98, nesse trecho cita FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1. ed., 7. reimpr., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, s/d.

<sup>101</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Idem, ibidem.

<sup>102</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 99.

Afirma BESSA ANTUNES: “Observadas as gerais federais, cada Estado pode estabelecer as suas próprias normas de tutela ambiental, criando sistema estaduais de proteção ao meio ambiente”.<sup>103</sup>

José Celso de MELLO FILHO afirma: “Mesmo a normação federal insuficiente, que se haja omitido na disciplinação legislativa de matéria tópica, legitima o exercício, pelos Estados-membros, da competência normativa plena, tal como já advertia PONTES DE MIRANDA sob a égide da Carta anterior”.<sup>104</sup>

A questão da existência, ou não, da legislação federal é resolvida segundo o método de fontes e interpretação do direito federal. Aí é que se tem de dizer se há lacuna preenchível com os próprios elementos do direito federal, ou se há verdadeiras lacunas, no sentido de se não haver legislação sobre a matéria. Resta saber se é preciso que não haja legislação sobre todo o assunto, ou se somente sobre aquele que está estritamente em causa. A enumeração é menos larga do que a de 1946. Seria absurdo que se exigisse não existirem regras jurídicas sobre assuntos tão vastos para que se desse a competência concorrente do art. 8º, parágrafo único. O que se supõe é não haver regra jurídica federal sobre o ponto de técnica legislativa, em que intervém a regra jurídica estadual.<sup>105</sup>

No caso do item b) – exercício de competência plena –, a legislação do Estado-membro não é ilimitada, mas limitada, ou seja, apenas para satisfazer as suas necessidades, naquilo que se classifica como “peculiaridades”. A competência plena corresponde a dispor integralmente acerca da matéria não legislada, tanto que sobrevindo lei federal que trate do assunto, haverá suspensão da eficácia da lei estadual que contrarie a lei federal (art. 24, § 4º). Conforme a redação da CF, a suspensão da eficácia pode ser parcial ou total.

A suspensão da eficácia motiva-se pelo fato de surgir conflito superveniente entre a lei existente (estadual) e a lei nova (federal).<sup>106</sup> Se a lei estadual não for contrária à federal, não existirá conflito. Neste sentido, o fenômeno da suspensão da eficácia pressupõe a caracterização de hierarquia competencial entre a União e os

<sup>103</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Ob. cit., p. 61.

<sup>104</sup> in STF, Tribunal Pleno, votação unânime, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 903-6/MG, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 14/10/1993, com publicação no DJ de 24/10/1997, Ementário vol-1888-01, Voto, p. 44.

<sup>105</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*, tomo II, 2. ed., São Paulo: RT, 1970, p. 175-176, *apud* STF, Tribunal Pleno, votação unânime, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 903-6/MG, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 14/10/1993, com publicação no DJ de 24/10/1997, Ementário vol-1888-01, Voto, p. 46.

<sup>106</sup> LEME MACHADO, referente à superveniência, enfatiza: “Essa competência “plena”, entretanto, sofre dupla limitação – qualitativa e temporal: a norma estadual não pode exorbitar da peculiaridade ou do

Estados-membros. A hierarquia, no entanto, reside apenas sobre a fixação da norma geral e, quando exista lei federal, pois, se não ocorrer a produção legislativa, o Estado-membro atuará com plena competência.<sup>107</sup> Comentando a suspensão da eficácia, AFONSO DA SILVA registra: “Note-se bem, o constituinte foi técnico: a lei federal superveniente não revoga a lei estadual nem a derroga no aspecto contraditório, esta apenas perde sua aplicabilidade, porque fica com sua eficácia suspensa. Quer dizer, também, sendo revogada a lei federal pura e simplesmente, a lei estadual recobra sua eficácia e passa outra vez a incidir”.<sup>108</sup>

GARCIA VITTA e Sérgio GUERRA adicionam: a suspensão é automática.<sup>109</sup>

Por fim, a União, na qualidade de unidade da Federação com poder geral, e, dispondo das competências privativa e concorrente sobre o meio ambiente, não necessita suplementar a legislação dos demais membros, pois seus poderes privativo e concorrente dispensam o poder suplementar.

### **6.3. Competência do Distrito Federal**

Ao Distrito Federal, além do poder legislativo concorrente (art. 24, *caput*), a CF entregou-lhe ainda as competências privativa (remanescente ou reservada, art. 32, § 1º), suplementar<sup>110</sup> (arts. 32-§-1º e 30-II) e interesse local (art. 30, I), que se equipara à competência privativa.

Em se tratando de competência legislativa, a posição do Distrito Federal é mista, quer dizer, ele tem as competências do Estado-membro e do Município. Por exemplo, o Distrito Federal pode suplementar a legislação federal na qualidade de Estado-membro, e também dispor sobre o interesse local, como Município.

---

interesse próprio do Estado e terá que se ajustar ao disposto em norma federal ambiental superveniente”, MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 96.

<sup>107</sup> Correspondente idéia jurídica, ensina LEME MACHADO: “A competência dos Estados para legislar, quando a União já editou uma norma geral, pressupõe uma obediência à norma federal, se editado de acordo com a Constituição Federal. Situa-se no campo da hierarquia das normas e faz parte de um sistema chamado de “fidelidade federal”, MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 100.

<sup>108</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 506.

<sup>109</sup> VITTA, Heraldo Garcia. Ob. cit., p. 94; GUERRA, Sérgio. Ob. cit., p. 123.

<sup>110</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 506, considera que há competência legislativa implícita para o Distrito Federal.

Portanto, as anotações endereçadas ao Estado-membro e ao Município dirigem-se para o Distrito Federal, inclusive a delegação de matéria privativa da União (art. 22, § ún.).

#### **6.4. Competência do Município**

O Município dispõe de competências legislativas sobre interesse local (art. 30, I, que se equipara à privativa) e suplementar (art. 30, II).

Conforme já indicado, a maioria da doutrina prefere dizer que o interesse local é o mesmo que a espécie de competência privativa. LEME MACHADO e Vladimir PASSOS DE FREITAS utilizam a locução “interesse local” ao invés de competência privativa.<sup>111</sup>

O interesse local, tal como foi sistematizado pela CF, é outra espécie de competência legislativa. A CF quando atribuiu competência privativa da União, o fez de forma expressa (art. 22, *caput*), assim também, para a concorrente (art. 24, *caput*) e suplementar (arts. 24-§-2º e 30-II), indicando as matérias de ordem privativa, concorrente e suplementar (para a União, Estado-membro e Município – quanto ao suplementar), entretanto, para o Município o “interesse local” não foi disposto em forma de matéria, mas simplesmente como “interesse local”, isto é, o próprio critério da repartição de competência: a predominância do interesse. Na verdade, o interesse local é o mais específico entre os interesses (nacional e regional); o interesse local por dispor desta característica, não sofre interferência da União ou do Estado-membro. Motivo pelo qual, a CF/1988 preferiu confirmar a autonomia municipal, conferindo aos Municípios a competência legislativa do interesse local. Por estas razões, compreende-se que o “interesse local” trata-se de outra espécie de competência legislativa, equivalente à competência privativa.<sup>112</sup>

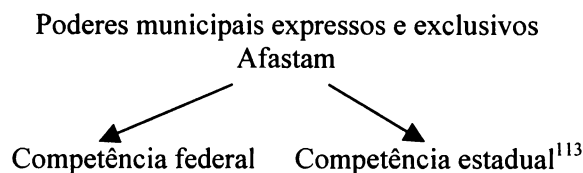
---

<sup>111</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *op. cit.*, p. 362; FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*, p. 61.

<sup>112</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Ob. cit.*, p. 119, exemplifica o interesse local do Município, ao anotar decisão do STF: “O estabelecimento de horário de funcionamento do comércio local (farmácias e drogarias) é inerente à autonomia municipal conferida pela Constituição ao Município para tratar de assunto de seu peculiar interesse (art. 30, I) (STF, DJU 19.9.97, p. 45549, RE 191.031-3-SP)”.



Hely LOPES MEIRELLES comentando os poderes explícitos do Município (art. 30, I e II), cita uma das regras esquematizadas por Victor NUNES LEAL, concernente à autonomia municipal, assim:



Celso RIBEIRO BASTOS fixa conceito para interesse local: “Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais”.<sup>114</sup>

Alexandre de MORAES expressa-se: “Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipótese de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (*princípio da predominância do interesse*)”.<sup>115</sup>

Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA atribui às entidades municipais “competências privativas não enumeradas”, porquanto podem legislar sobre interesse local.<sup>116</sup> Leonardo GRECO refere-se à competência legislativo-privativa do Município, e afirma: “Essa legislação municipal não pode derogar ou retirar eficácia ao direito federal ou estadual, muito menos nas matérias de competência privativa da União ou do Estado”.<sup>117</sup>

Refletindo sobre fauna e a posição do Município, LEME MACHADO pondera: “As normas gerais federais sobre fauna podem ser suplementadas pelas normas municipais, de forma a seguir a finalidade das regras federais, acrescentando-se exigências, mas em nenhum caso podendo abrandá-las”.<sup>118</sup>

<sup>113</sup> LEAL, Victor Nunes. *Alguns problemas municipais em face da Constituição*, in *Estudos sobre a Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro, 1954, p. 129-145, *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed., 2. tir., atualizada por MONTEIRO, Izabel Camargo Lopes; MONTEIRO, Yara Darcy Police, São Paulo: Malheiros, 1993, p.119.

<sup>114</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, 17. ed., São Paulo, Saraiva, 1996, p. 281.

<sup>115</sup> MORAES, Alexandre. *Ob. cit.*, p. 301.

<sup>116</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *op. cit.*, p. 123.

<sup>117</sup> GRECO, Leonardo. *Ob. cit.*, p. 30.

<sup>118</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *op. cit.*, p. 383.

Igualmente acerca da flora, LEME MACHADO:

Na Constituição anterior à de 1988, a competência para a legislação ambiental era exclusiva da União. Mesmo àquela época, o Município tinha competência para legislar sobre a flora urbana. Atualmente, com a Constituição Federal em vigor, pacífica é a competência municipal para legislar sobre a flora como um todo e, portanto, especificamente sobre legislação florestal. Essa legislação, contudo, obedece ao sistema já anunciado, isto é, o Município deve seguir as normas gerais da União. Constatado o interesse local o Município tem o direito de legislar sobre a flora, mesmo quando a União e os Estados estiverem inertes sobre a matéria.<sup>119</sup>

Conforme o autor referido acima, além da competência suplementar, com a identificação do interesse local, surge para o Município competência legislativa plena, se a União e o Estado-membro nada tiverem disposto sobre o tema.

Toshio MUKAI diz: “Assim, o Município pode legislar, p. ex., sobre proteção do meio ambiente (inc. VI), suplementando a legislação federal e estadual, em âmbito estritamente local”.<sup>120</sup>

A competência suplementar do Município é mais ampla, pois abrange legislações federal e estadual (art. 30, II), e, diferentemente da suplementação pelo Estado-membro (limitação às matérias da competência concorrente, art. 24, § 2º), ao Município não houve limitação: a CF declarou “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”, inclusive, em relação à competência privativa da União; fato que confirma a predominância do interesse.

Em interpretação sistemática das competências legislativas fixadas na Constituição, compreende-se que os §§ 1º ao 4º podem ser direcionados para o Município, tanto em legislação federal como estadual (conforme os critérios já explicados acima).<sup>121</sup> Sobrevindo legislação federal ou estadual, a municipal terá sua eficácia suspensa, se não predominar o interesse local e se estiver incompatível com a nova lei. Legislação, nesse sentido, é qualquer diploma proveniente da União ou

---

<sup>119</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 384; também na p. 706: “Continua válida a possibilidade de o Município legislar sobre a flora local, e notadamente as áreas verdes (art. 30, I e II, da CF)”.

<sup>120</sup> MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*, p. 19.

<sup>121</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 170, complementa: “Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não excluiu a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não pode contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais”; VITTA, Heraldo Garcia. Ob. cit., p. 94, é de opinião que os Municípios não têm competência plena, somente os Estados. Admite, entretanto (Ob. cit., p. 96), que, ausentes normas federais ou estaduais, os Municípios podem legislar sobre matéria de interesse local, e, indica doutrina de Carlos Ari SUNDFELD (RDP 1/93, p. 278), no mesmo sentido.

Estado-membro, porquanto, em vista da posição superior, tanto da União como do Estado-membro, deve ser aceita amplamente, seja lei, decreto, portaria, que, prevalecerá sobre a municipal (mesmo que a municipal seja lei e a federal ou estadual, mera portaria). A hierarquia está na primazia de quem é competente para editar as normas gerais (União ou Estado-membro) e não na qualidade do diploma legal.

Questão bastante discutida na doutrina, é se o Município dispõe de competência legislativa concorrente. Existem posições favoráveis e contrárias.

AFONSO DA SILVA é da corrente contrária: “Aqui uma observação. A Constituição não situou os Municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes outorgou competência para *suplementar a legislação federal e estadual no que couber*, o que vale possibilitar-lhe disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconhecem à União apenas a normatividade geral”.<sup>122</sup>

Fernanda Dias MENEZES DE ALMEIDA, da corrente favorável: “Embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados”.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 506.

<sup>123</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *op. cit.*, p. 80; neste sentido: ACKER, Francisco Van. *O Município e o meio ambiente na Constituição de 1988*, Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 1, p. 97-99, jan.-mar. 1996, p. 98; MUKAI, Toshio. *Legislação, meio ambiente e autonomia municipal. Estudos e comentários*, Revista de Direito Público, São Paulo, RT, n. 79, p. 131, *apud* FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*, p. 63: “a competência do Município é sempre concorrente com a da União e a dos Estados-membros, podendo legislar sobre todos os aspectos do meio ambiente, de acordo com sua autonomia municipal (art. 15 da CF), prevalecendo sua legislação sobre qualquer outra, desde que inferida do seu predominante interesse; não prevalecerá em relação às outras relações, nas hipótese em que estas forem diretamente inferidas de suas competências privativas, subsistindo a do Município, entretanto, embora observando as mesmas”; RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Tombamento e patrimônio cultural*, in BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). *Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão*, São Paulo, RT, 1993, p. 184-185, *apud* FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*, p. 70-71: “A competência concorrente do Município decorre de interpretação conjunta do já citado art. 216, par. 1º com o art. 30, IX. Cabe ao Município promover a proteção cultural dentro da área sob a sua administração, observando a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Isso não significa que o Município esteja subordinado ‘a legislação federal e estadual, ou que deva copiá-la, ferindo sua tradicional autonomia constitucional para assuntos locais. O que o Município não pode é desrespeitar a legislação de proteção estadual e federal que sobre ele recaia protegendo bens culturais em seu território, o que tem lamentavelmente ocorrido reiteradamente em nosso País. Em Mariana, cidade tombada pela União, p. ex., a Prefeitura ergueu um ginásio descomunal sem autorização do SPHAN (Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) hoje IBPC (Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural). Em São Sebastião-SP, cujo centro é tombado pelo Estado, através do CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico), que também é o órgão fiscalizador, o Governo Municipal aprovou e até promoveu diversas demolições de bens protegidos de grande valor, sem qualquer consulta. Agiu certo o Constituinte ao desejar combater essas indesejáveis e nocivas atitudes das administrações municipais”.

Tendo o Município recebido a espécie de competência legislativa do “interesse local”, podendo, dessa forma, dispor sobre tudo o que se referir ao meio ambiente local e, também podendo suplementar as legislações federal e estadual, é desnecessário o Município legislar paralelamente com os outros entes. Assim como a União não necessita suplementar qualquer legislação – pois as competências privativa e concorrente (com imposição de normas gerais) já são suficientes –, o Município, com as competências legislativas de que está investido (interesse local e suplementar) não precisa concorrer com a União e Estado-membro. Compreende-se que o “interesse local” já abrange a competência legislativa concorrente.

## 7. A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E A COMPETÊNCIA COMUM

Proteção ao meio ambiente<sup>124</sup> é princípio constitucional.<sup>125</sup> Em todos os textos da Constituição que tratam sobre meio ambiente, este princípio está presente.<sup>126</sup> E se é princípio deve ser aplicado com todas as suas cláusulas. BONAVIDES exclama: “A teoria dos princípios é hoje o coração das Constituições”,<sup>127</sup> e continua o constitucionalista: “A importância vital que os princípios assumem para os ordenamentos jurídicos se torna cada vez mais evidente, sobretudo se lhes

---

<sup>124</sup> PEREIRA, Osny Duarte. *Direito florestal brasileiro*, Rio de Janeiro, Borsoi, 1950, 185-186, advoga a proteção ao meio ambiente: “A importância das matas, nos fins enunciados, no dispositivo em causa, é hoje também verdade cientificamente comprovada, embora já reconhecida desde tempos imemoriais, pois, como informa CARLOS ALBERTO ALMUNI (obr. cit., pág. 45), já CÍCERO, CATÃO, VIRGÍLIO, DEMÓCRITO, em diferentes passagens de seus escritos, deixaram consignada a importância das matas, para todos esses fins. Expressavam que era necessário dar sombra às fontes, porque onde há sombra há água fresca e determinavam com exatidão a importância que, para o gado em geral, têm as árvores, no descanso dos animais. Diziam ser necessário florestar e reflorestar as regiões que não fossem aptas, para a agricultura. Reconheciam a grande influência dos bosques, sobre o clima: sua abundância o torna agradável, fresco e mais úmido e sua destruição seco e abrajador. No que se refere à boa conservação do solo, tinham idéias muito exatas e mais adiantadas que as existentes em muitos Estados da atualidade, pois, diziam já que as árvores tinham de ser cuidadas, para haver sombra e frescura, favorecendo assim a fertilidade do solo; que os bosques conservam o humus e facilitam sua formação e que as terras que tenham sofrido uma desmatação completa conservam sua fertilidade a princípio, pelas substâncias nutritivas que possuíam, porém, que se esgotam com o cultivo ao poderem ser repostas”.

<sup>125</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil*, Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 706, p. 7-29, ago. 1994, p. 12: “Indiscutivelmente é um direito fundamental pessoa humana”; SILVA, Jose Afonso da. *Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente*, Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 27, p. 51-57, jul.-set. 2002, p. 51: “A proteção do meio ambiente passou a ser tema de elevada importância nas Constituições contemporâneas. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado entra nelas deliberadamente como *direito fundamental da pessoa humana*, não mais como simples aspecto da atribuição de órgãos ou de entidades públicas, como ocorria em constituições mais antigas”.

<sup>126</sup> PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. *Manual de Direito Ambiental*, Curitiba, Juruá, 2000, p. 32: “A regra básica a ser aprendida é a finalidade protetiva que permeia toda a legislação ambiental, de tal modo que em caso de dúvida a interpretação deverá ser a mais favorável ao meio ambiente. Esta é, podemos dizer, a chave de entrada no sistema”.

examinarmos a função e presença no corpo das Constituições contemporâneas, onde aparecem como os pontos axiológicos de mais alto destaque e prestígio com que fundamentar na Hermenêutica dos tribunais a legitimidade dos preceitos da ordem constitucional”.<sup>128</sup>

A competência comum distribuída na CF (art. 23, III, IV, VI, VII e XI), abrange todos os integrantes da Federação:

- Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural
- Proteger os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos
- Proteger o meio ambiente
- Combater a poluição em qualquer de suas formas
- Preservar as florestas, a fauna e a flora

Embora seja competência material (administrativa) tem repercussão na esfera legislativa.<sup>129</sup>

Toshio MUKAI refere-se à competência estabelecida no artigo 23, como: “instrumental jurídico para a concretização efetiva do denominado federalismo cooperativo entre nós”.<sup>130</sup>

Com similar consideração, PASSOS DE FREITAS citando o Professor da Universidade Federal do Paraná, Elizeu de MORAES CORRÊA, diz: “De resto, é de todo recomendável que os Municípios atuem em harmonia com os órgãos ambientais da União e dos Estados, somando forças em matéria que é do interesse geral. Oportuna, a iniciativa do Município de Ponta Grossa que, segundo CORRÊA, para zelar por seus interesses no Parque de Vila Velha, promoveu em conjunto com o governo do Estado um Plano diretor, o qual foi aprovado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente do Paraná”.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 10. ed., São Paulo, Malheiros, 2000, p. 253.

<sup>128</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 260.

<sup>129</sup> MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*, p. 17, enfatiza que “a separação entre atuação administrativa (art. 21) e atuação legislativa (art. 22) não tem nenhum sentido. Somente para ilustrar essa nossa assertiva, tomemos um inciso, ao acaso, do art. 21: “XXI – Estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.” Pergunta-se: a União irá estabelecê-los através de simples decreto? Evidente que não. Evidente que terá que fazê-lo mediante lei nacional”.

<sup>130</sup> MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*, p. 17.

<sup>131</sup> CORRÊA, Elizeu de Moraes. *Município e meio ambiente*, Jornal Judicialis, Curitiba, 7. ago.1991, p. 07, apud FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 1993, p. 35.

AFONSO DA SILVA afirma que a competência comum, cumulativa ou paralela é o “campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra”.<sup>132</sup> Para Leonardo GRECO existe competências comuns nos §§ 1º a 3º e 5º, do artigo 225.<sup>133</sup>

Tal competência apresenta-se em forma de proteção e de preservação ao espaço ambiental, pois “União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm competência para a proteção ambiental” AFONSO DA SILVA.<sup>134</sup> LEME MACHADO leciona, que, nesse sentido, “não há hierarquia nas atuações das diferentes Administrações Públicas”.<sup>135</sup>

Proteção ao bem ambiental é norma consagrada desde a CF de 1934, a primeira a legislar sobre tema ambiental (arts. 5º-XIX-j e 10-III).<sup>136-137</sup> A partir dessa CF inseriu-se no ordenamento constitucional, norma com o intuito de proteger a Natureza. Cuida-se do artigo 10, inciso III, texto que expressa, que cabe à União e aos Estados

---

<sup>132</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 483.

<sup>133</sup> GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 30.

<sup>134</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 48.

<sup>135</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 100; ainda LEME MACHADO: “De outro lado, existem bens ambientais que foram considerados “bens da União” (art. 20 da CF), como, por exemplo, as praias marítimas, as cavidades naturais subterrâneas, os sítios arqueológicos e pré-históricos – que não ficam sujeitos à exclusiva legislação federal. Na utilização desses bens aplica-se o conceito de “bens de uso comum do povo” (art. 225, *caput*, da CF) e o Município pode estabelecer regras sobre a utilização desses bens federais, como pode tombá-los, ou estabelecer medidas para a proteção dos mencionados bens”, MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 367.

<sup>136</sup> PEREIRA, Osny Duarte. Ob. cit., p. 9, faz o registro, que na China (Dinastia Chow: 1122 a.C a 255 a.C) houve “recomendação imperial para conservar as florestas”; p. 20-21, destaca que a Finlândia “é conhecidamente uma das nações onde o problema da silvicultura foi encarado sempre com maior seriedade”; o primeiro Código Florestal finlandês data de 1886; na Escandinávia, a primeira lei de proteção, é de 1542 (Declaração de D. Gustavo, Rei da Suécia-Finlândia). Conforme ampla pesquisa legislativa do autor, a legislação citada mais antiga no Brasil, entre os Estados, e, com reflexos para meio ambiente, é proveniente do Estado do Paraná (1854), que regulamentou “o corte e fatura de herva mate”, p. 118.

<sup>137</sup> No Brasil, a primeira lei de proteção florestal é datada de 12 de dezembro de 1605, e cuidou do “Regimento do Pau-Brasil”, de acordo com NAZO, Georgette Nacarato; MUKAI, Toshio. *O Direito Ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do Direito Internacional do meio ambiente*, Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 28, p. 70-100, out.-dez. 2002, p. 71. Mas a legislação portuguesa é rica quanto à proteção das árvores, animais e águas. Antes das Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1513) e Filipinas (1582) já existia disposição legislativa, assim: “uma previsão do rei Dom Diniz, de 09.11.1326, equiparava o furto das aves para efeitos criminais a qualquer outra espécie de furto”; “o corte deliberado de árvores frutíferas foi proibido por ordenação determinada pelo rei D. Afonso IV, em 12.03.1393, sendo que aí “se tipificava o corte de árvores de fruto como crime de injúria ao rei, tamanha a preocupação com a proteção florestal”, conforme registra WAINER, Ann Helen. *Legislação ambiental do Brasil – Subsídios para a História do Direito Ambiental*, Rio de Janeiro, Forense, 1991, p. 5, *apud* NAZO, Georgette Nacarato; MUKAI, Toshio. Ob. cit., p. 71-73.

produzirem leis, paralelamente, para “proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte”.<sup>138</sup>

As medidas protetoras e preservativas ao meio ambiente, baseiam-se na parcela de obrigação que têm a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, diante do ambiente da fauna e flora em que estão inseridos, por exemplo. No exercício da competência comum, esses entes podem implementar ação administrativa (proteção *lato sensu*)<sup>139</sup> para concretizar a vontade da Constituição quanto ao meio ambiente protegido e preservado. Na verdade, é o típico poder de polícia, exercido em conformidade com seus atributos: discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade.<sup>140</sup> Para José AFONSO DA SILVA “a competência fica mais no âmbito da execução de leis protetivas do que legislar sobre o assunto”.<sup>141</sup>

Poder de polícia – compreendendo todos os entes –, porque o ente estatal pode impor obrigações de fazer e de não-fazer aos administrados (medida administrativa com poder de polícia), em nome do “bem de uso comum do povo”, que é o meio ambiente. O integrante do Estado Federal também está autorizado a atuar com poder legislativo, para proteger e preservar o bem ambiental. É plenamente aceitável que a entidade possa legislar, fazendo uso de sua competência legislativa própria, de acordo com a repartição constitucional. Assim, a competência comum cederá lugar à outra espécie de competência, conforme o *status* de competência do membro da Federação. Leonardo GRECO referindo-se às competências administrativas do artigo 23 (competência comum: proteção ambiental), escreve: “cumpre lembrar a lição

---

<sup>138</sup> O tema é focalizado por LEME MACHADO sob dois aspectos: “Pode-se enfocar a proteção do meio ambiente por dois aspectos: o aspecto da elaboração de normas (art. 24, V, VI, VII, VIII e § 1º; art. 25, § 1º, e art. 30, I e II, todos da CF) e o aspecto da execução dessas normas conforme o art. 23 mencionado”, MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 375.

<sup>139</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 100, denomina a atuação administrativa dos entes “de implementação administrativa da lei”; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 144, citando doutrina de Anna Cândida (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *União, Estados e Município na nova Constituição: enfoque jurídico-formal*, in *A nova Constituição Paulista*, São Paulo, Fundação Faria Lima – Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989, p. 67) refere-se à “coordenação e cooperação” como o princípio que opera a partilha de competência; para GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 25: competências administrativas.

<sup>140</sup> Hely LOPES MEIRELLES conceitua o instituto: “*Poder de polícia* é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”, MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*, 25. ed., atualizada por AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel, São Paulo, Malheiros, 2000, p. 122.

<sup>141</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 52.

incontestável de Toshio Mukai de que toda competência administrativa pressupõe idêntica competência legislativa, porque pelo princípio da legalidade, a esfera do Poder que recebe determinado encargo administrativo deve primeiro legislar sobre essa matéria para legitimar a sua ação nessa área”.<sup>142</sup>

Édis MILARÉ manifesta similar posição:

Se a Constituição conferiu-lhe poder para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” – competência administrativa –, é óbvio que, para cumprir tal missão, há que poder legislar sobre a matéria. Acrescente-se, ademais, que a Constituição Federal, entre as inúmeras competências conferidas aos Municípios, entregou-lhes a de, em seu território, legislar supletivamente à União e aos Estados sobre proteção do meio ambiente.<sup>143</sup>

A ação administrativa de que são responsáveis os integrantes do Estado Brasileiro, pode transformar-se em ação legislativa (proteção *stricto sensu*), pois a competência comum não exclui outras. Ou seja, a partir da competência comum, o participante da Federação que disponha de competência legislativa concorrente (art. 24, VI e VII: União, Estado-membro e Distrito Federal) pode elaborar diploma legal, visando auxiliar, amparar (proteger) e garantir a integridade, livrar de perigo (preservar) o meio ambiente. Quanto à entidade municipal, esta também pode suplementar as legislações federais e estaduais existentes (art. 30, II), e, assim colaborar com o ambiente da Natureza.

Igualmente, o Município poderá produzir lei para proteger e preservar a fauna e a flora, dentro do círculo do interesse local, por exemplo; o que o ente municipal não pode é invadir competência de outro membro do Estado Federal, sob a premissa de exercício de interesse local. Vanêscia Buzelato PRESTES entende que os Municípios “devem elaborar leis específicas de proteção ao meio ambiente nas cidades”.<sup>144</sup> Vladimir PASSOS DE FREITAS opõe-se: “a competência comum a que se refere o art. 23 da Carta Magna não é para legislar, mas sim para atuar na proteção do meio ambiente”.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 26,

<sup>143</sup> MILARÉ, Édis. Ob. cit., p. 349-350.

<sup>144</sup> PRESTES, Vanêscia Buzelato. *Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental*, Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 31, p. 100-116, jul.-set. 2003, p. 111.

<sup>145</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*, p. 61; PASSOS DE FREITAS, na p. 63-64, transcreve doutrina de RAMOS, Elival da Silva. *A autonomia municipal e os problemas ecológicos*, Revista da Procuradoria Geral de São Paulo, São Paulo, n. 111, p. 135, dez. 1993: “é



Relativamente ao aspecto salientado, Paulo Affonso LEME MACHADO escreve referindo-se à aplicabilidade de normas por outros integrantes da Federação, assim:

A Constituição Federal foi clara ao atribuir, indistintamente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal<sup>146</sup> a competência para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e de “preservar as florestas, a fauna e a flora” (art. 23, VI e VII). Adequado interpretar-se que, qualquer dos entes públicos mencionados tem competência para aplicar a legislação ambiental, ainda que essa legislação não tenha sido de autoria do ente público que a aplica. Exemplifiquemos: o Município não pode legislar sobre águas, mas pode, e deve, aplicar a legislação federal de águas no ordenamento do território municipal.<sup>147</sup>

Leonardo GRECO ao dispor sobre a temática, diz: “Mas onde os Municípios têm grande contribuição a prestar é no âmbito da competência comum (arts. 23 e 225, §§ 1º, 2º, 3º e 5º), especialmente em matéria ambiental, organizando e executando os seus próprios serviços, com respeito à legislação federal e estadual, integrados ao Sistema Nacional do Meio Ambiente instituído pela Lei federal, 6.938”.<sup>148</sup>

Admite AFONSO DA SILVA que: “A questão já não é tão clara em relação aos Municípios. Pode-se dizer, no entanto, que sua competência suplementar na matéria é também reconhecida”.<sup>149</sup>

Portanto, o uso da competência comum não se trata somente de exclusiva medida administrativa, mas também de medida legislativa. Contudo, a produção legislativa limita-se, tão-somente, à proteção e à preservação do meio ambiente, não podendo a entidade da Federação ir além do que lhe compete.

---

inconstitucional o par. 2º do artigo 6º da Lei Federal nº 6.938, de 31.8.1981, ao subordinar a legislação municipal ecológica aos preceitos contidos nas leis estaduais existente, posto que se trata (salvo no tocante à poluição visual) de caso de competência legislativa concorrente cumulativa, embora as legislações estadual e municipal, em conjunto, configurem competência legislativa concorrente complementar no que tange à União, menos no que pertine à proteção do solo urbano em que inexistente competência legiferante federal”.

<sup>146</sup> Também aos Municípios.

<sup>147</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 367.

<sup>148</sup> GRECO, Leonardo. Ob. cit., p. 30.

<sup>149</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 53. Ainda o mesmo autor: “Quer isso dizer que não se recusa aos Municípios competência para ordenar a proteção do meio ambiente, natural e cultural. Logo, é plausível reconhecer, igualmente, que na norma do art. 30, II, entra também a competência para suplementar a legislação federal e a estadual na matéria. Isso é reconhecido em leis federais, bastando lembrar, além do já transcrito § 1º do art. 5º da Lei 7.661/88, que reconhece aos Municípios costeiros a possibilidade de instituir, mediante lei, os respectivos Planos de Gerenciamento Costeiro, merece referência o art. 2º da Lei 6.938/81 que diz que os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente”, idem, ibidem.

## 8. CONFLITO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E A TÉCNICA DE SOLUÇÃO ADOTADA PELO PODER JUDICIÁRIO

Nem o federalismo cooperativo adotado pelo Estado Brasileiro, tampouco a repartição constitucional de competências legislativas impede que se configure um conflito de competência entre os membros da Federação no Brasil, seja administrativo ou judicial.

Em se tratando de competências legislativas sobre tema de meio ambiente, surge o conflito de competência legislativa quando um dos integrantes do Estado Federal Brasileiro invade a competência de outro. Portanto, a principal característica do conflito de competência é a invasão de competência.

A solução para um caso concreto, nem sempre é facilmente encontrada. Estudando o assunto, AFONSO DA SILVA reconhece: “São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios”.<sup>150</sup>

A base de análise e respectiva solução, orienta-se na interpretação do caso concreto apreciado pelo Poder Judiciário, e transformado em jurisprudência.

Dessa forma, os conflitos serão enumerados por casos (problemática), porquanto, dificilmente encontra-se uma decisão judicial específica sobre determinada espécie de competência legislativa; a maioria das decisões contempla pluralidade de competências. Em algumas situações, a competência discutida não se refere especificamente sobre meio ambiente, mas como é abordado tema de competência legislativa, optou-se por sua inclusão para demonstrar a existência de conflito (problemática número quatro).

### 8.1. Problemática número um:

a) Lei federal n. 6.938 de 1991, art. 8º, inc. IV, diz que compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA “estabelecer, privativamente, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente”.

---

<sup>150</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 479.

b) Norma do Estado do Rio de Janeiro (Resolução-CECA n. 818, de 22.02.1985) regulamentou os índices de poluição de produção de fumaça dos veículos de transporte coletivo, inclusive com aplicação de multa.

c) Houve invasão na competência privativa do CONAMA?

O Superior Tribunal de Justiça – STJ, analisando o assunto, resolveu:

Administrativo. Poluição ambiental. Multa. Excesso de fumaça expelida por veículos coletivos. competência legislativa dos Estados. Lei n. 6.938/81, art. 8º, VI.

I – Firmou-se a jurisprudência desta Corte no sentido de que não existe negativa de vigência ao art. 8º, inc. VI, da Lei federal n. 6.938/81, quando o Estado edita normas regulando os índices toleráveis de produção de fumaça por veículos automotores, por isso que usou apenas sua competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente, sendo, portanto, legal a multa imposta sem qualquer afronta a Constituição Federal. Precedentes.

II – Recurso não conhecido. (STJ, 2ª Turma, votação unânime, Recurso Especial n. 8.471/RJ, Relator Ministro José de Jesus Filho, julgamento em 06/09/1993, com publicação no DJ de 27/09/1993, p. 19.802).

Para o STJ, no âmbito da proteção do bem ambiental, o Estado-membro pode utilizar-se de legislação concorrente (mesmo por resolução), visando melhorar a qualidade do meio ambiente, inclusive, com aplicação de multa. Desse modo, a Lei Nacional do Meio Ambiente não foi violada, conseqüentemente, não ocorreu invasão na competência privativa do CONAMA.

## **8.2. Problemática *número dois*:**

a) O artigo 24, § 3º, da Constituição Federal permite ao Estado-membro e Distrito Federal suplementarem legislação federal.

b) Um Estado-membro incluiu em sua Constituição norma sobre reflorestamento, onde foi dispensado estudo prévio de impacto ambiental, sendo que a atividade a ser desenvolvida, potencialmente, poderia causar dano ao meio ambiente.

c) Nesta situação, mesmo que o Estado-membro tenha competência legislativa suplementar, é possível a permanência de tal diploma no ordenamento jurídico, mesmo que seja uma Constituição Estadual?

Resposta à indagação encontra-se em decisão do Supremo Tribunal Federal – STF:

Ementa: Constitucional. Ação direta. Liminar. Obra ou atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente. Estudo prévio de impacto ambiental. Diante os amplos termos do inc. IV do par. 1º do art. 225 da Carta Federal, revela-se juridicamente relevante à tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa o estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais. Mesmo que se

admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o par. 3º do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais, ausentes na espécie. Medida liminar deferida. (STF, Tribunal Pleno, votação unânime, Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.086-MC/SC, Relator Ministro Ilmar Galvão, julgamento de 01/08/1994, com publicação no DJ de 16/09/1994, p. 42.279, Ementário vol-1758-02, p. 435).<sup>151</sup>

Transcreve-se também significativos trechos do Voto do Exmº Ministro Relator para melhor compreensão do julgado:

A atividade de florestamento ou reflorestamento, ao contrário do que se poderia supor, não pode deixar de ser tida como eventualmente lesiva ao meio ambiente, quando, por exemplo, implique substituir determinada espécie de flora nativa, com as suas próprias especificidades, por outra, as mais das vezes, sem qualquer identidade com o ecossistema local e escolhidas apenas em função de sua utilidade econômica, com ruptura, portanto, do equilíbrio e da diversidade da flora local. (Voto, p. 438).

Mesmo que se argumente que a exigência, nesses casos, de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, comporta exclusões ao alvitre do legislador - o que sugere certa controvérsia, uma vez que a menção do constituinte à lei diz respeito apenas à forma com que se fará a mencionada exigência de prévio estudo de impacto ambiental e, não, aos casos em que a mesma será possível --, o certo é que, pela lógica sistemática de distribuição de competência legislativa, apenas a lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito geral, já que se trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e, não, de normas complementares, que são da atribuição constitucional dos Estados-membros (art. 24, inc. VI, da CF). (Voto, p. 439).

Por outro lado, a competência legislativa plena dos Estados-membros (art. 24, § 3º, da CF) não é de ser invocada, quando menos porque não se compreende qual seja a peculiaridade local que se estaria atendendo com a edição de uma norma constitucional com tal conteúdo normativo. (Voto, p. 439).

A decisão do STF destacou importantes aspectos: a) houve desrespeito à Constituição; b) o poder suplementar do Estado-membro, no âmbito da legislação concorrente, limita-se a “suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais”; c) a competência legislativa plena não é aceitável se, não atender as “peculiaridades locais”;<sup>152</sup> d) a exclusão de hipóteses de incidências sobre normas

<sup>151</sup> Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.086-7/SC, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o § 3º do artigo 182 da Constituição do Estado de Santa Catarina, é inconstitucional (votação unânime, julgamento em 07/06/2001, com publicação no DJ de 10/08/2001, Ementário vol-2038-1).

<sup>152</sup> Sobre legislação suplementar:

“Constitucional. Meio ambiente. Legislação municipal supletiva. Possibilidade.

Atribuindo a Constituição Federal, a competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, cabe, aos Municípios, legislar supletivamente sobre a proteção ambiental, na esfera do interesse estritamente local.

A legislação municipal, contudo, deve se restringir a atender as características próprias do território em que as questões ambientais, por suas particularidades, não contem com o disciplinamento consignado na lei

gerais, em matéria de impacto ambiental, é atribuição da lei federal; e) estudo prévio de impacto ambiental situa-se no campo de proteção e conservação do meio ambiente; f) por ausência de “peculiaridades locais”, o STF entendeu o fato de o Estado de Santa Catarina tentar “substituir determinada espécie de flora nativa, com as suas próprias especificidades, por outras, as mais das vezes, sem qualquer identidade com o ecossistema local e escolhidas apenas em função de sua utilização econômica”; g) a Constituição Estadual criou “exceção incompatível com o artigo 225, IV, § 1º, da CF” (conforme consta na ementa da ADI n. 1.086-7/SC).

Embora o Estado de Santa Catarina pudesse legislar sobre florestas (florestamento ou reflorestamento), não poderia dispensar o estudo prévio de impacto ambiental, pois é exigência da própria Constituição, art. 225, IV; nem ultrapassar seus poderes legislativos pleno e suplementar, invadindo a competência legislativa da União quanto a estabelecer critérios gerais e, violando o preceito das normas gerais.

### **8.3. Problemática *número três*:**

No Estado do Paraná, divulgou-se recentemente através de publicação jornalística, que às margens de rios, lagos, represas e ilhas (do Paraná), existem muitas

---

federal ou estadual. A legislação supletiva, como é cediço, não pode ineficacizar os efeitos da lei que pretender suplementar.

Uma vez autorizada pela União a produção e deferido o registro do produto, perante o Ministério competente, é defeso aos Municípios vedar, nos respectivos territórios, o uso e armazenamento de substâncias agrotóxicas, extrapolando o poder de suplementar, em desobediência à lei federal.

A proibição de uso e armazenamento, por decreto e em todo o Município constitui desafeição à lei federal e ao princípio da livre iniciativa, campo em que as limitações administrativas hão de corresponder às justas exigências do interesse público que as motiva, sem o aniquilamento das atividades reguladas.

Recurso conhecido e improvido. Decisão indiscrepante”. (STJ, 1ª Turma, votação unânime, Recurso Especial n. 29.299/RS, Relator Ministro Demócrito Reinaldo, julgamento em 28/09/1994, com publicação no DJ de 17/10/1994, p. 27.861, JBCC vol-174, p. 305; LEXSTJ vol-67, p. 74; RJM vol-112, p. 69; RT vol-719, p. 267). Aliás, essa decisão do STJ reconhece: 1) que o Município pode legislar supletivamente para proteger o meio ambiente (âmbito da competência comum, art. 23, VI e VII); 2) surgindo limitação administrativa pela União, o poder regulamentar do Município fica com sua eficácia suspensa.

“Poluição ambiental. Infração à legislação do meio ambiente (Lei n. 997/76, do Estado de São Paulo). A competência da União para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde (art. 8º, XVII, ‘c’ da CF), não exclui a dos Estados para legislar, supletivamente, na defesa do meio ambiente (art. 8º, parágrafo único da CF). Agravo regimental a que se nega provimento”. (STF, 2ª Turma, votação unânime, Agravo de Instrumento em Agravo Regimental n. 110.305/SP, Relator Ministro Carlos Madeira, julgamento em 10/06/1986, com publicação no DJ de 27/06/1986, p. 11.626, Ementário vol-1425-05, p. 958).

“(…). Meio ambiente – Disciplina normativa – União – Estados. À União cabe baixar as normas gerais sobre a defesa e a proteção da saúde, a abranger as relativas ao meio ambiente. A atuação dos Estados mostra-se válida no que não as contrariam”. (STF, 2ª Turma, Agravo de Instrumento em Agravo Regimental n. 152.115/RJ, Relator Ministro Marco Aurélio, julgamento em 14/06/1993, com publicação no DJ de 20/08/1993,

edificações com menos de 30 (trinta) metros de distância.<sup>153</sup> Inclusive, um caso concreto foi alvo de matéria de jornal.<sup>154</sup> Pela importância do assunto, este caso judicial fornece elementos para a problemática de número três.

a) A União editou a Lei federal n. 4.771 de 1965 (Código Florestal) e, no artigo 2º fixou faixas de área de preservação ambiental permanente (entre 30 e 500 metros de acordo com as situações enumeradas), mas não estabeleceu metragens específicas para os reservatórios artificiais.

b) A Resolução-CONAMA n. 302, de 20 de março de 2002, dispendo especificamente sobre os limites de “Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno”, regulamentou a Lei n. 4.771/1965, e, no artigo 3º, estabeleceu as distâncias:

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:

I – trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais.

c) Ao redor do Reservatório da Usina Campo Mourão I, há diversos imóveis e quatro Loteamentos foram considerados urbanos pelo Município de Campo Mourão.

d) Qual a metragem que deve prevalecer para as edificações nas proximidades dos reservatórios artificiais, a do Código Florestal ou a da Resolução?

A sentença, em parte de seu dispositivo, estabeleceu o seguinte:

Assim, pelo exposto, julgo procedente o pedido do Ministério Público Federal e condeno os réus a repararem os danos causados ao meio ambiente, nos seguintes termos:

- 1- todas as obras ou alterações artificiais que adentram o reservatório, devem ser retiradas pelos réus proprietários dos lotes a que pertençam; os demais réus (Município, COPEL, Estado do Paraná/IAP e IBAMA/União) são responsáveis solidários;
- 2- todas as obras ou alterações artificiais que estejam adentrando a cota 612 devem ser retiradas; os réus proprietários dos lotes devem manter intacta a ocupação dessa área; os demais réus devem promover a recuperação ambiental necessária (Município, COPEL, Estado do Paraná/IAP e IBAMA/União);

---

p. 16.323, Ementário vol-1713-04, p. 613). De acordo com esta decisão, é possível o Estado-membro legislar sobre a competência comum, desde que não ocorra contrariedade à lei federal.

<sup>153</sup> “Justiça determina demolição de casas à beira de lago”, Gazeta do Povo, Caderno Paraná, Curitiba, sábado, 3.jan.2004, p. 5; “Depois da Ilha do Mel, IAP investe contra irregularidades em represas”, Gazeta do Povo, Caderno Paraná, Curitiba, segunda-feira, 14.jul.2004, p. 3 (recortes com fotocópias no Anexo II).

<sup>154</sup> A decisão é o recorte que tem o título “Justiça determina demolição de casas à beira de lago”. A decisão foi-nos fornecida pela Secretaria da Vara Federal em Campo Mourão-PR. Por tratar-se de decisão com 35 (trinta e cinco) páginas e pelos limites de número de páginas do trabalho, anexa-se apenas algumas (Anexo II).

- 3- todas as obras ou alterações artificiais que estejam sobre a faixa de terras que margeia a cota 612, numa largura de 30 (trinta) metros, devem ser retiradas; sobre esta área devem os réus proprietários promover a recuperação ambiental; são responsáveis solidários o Município, COPEL, Estado do Paraná/IAP e IBAMA/União;
- 4- no restante da área dos lotes, dos 30 metros do item anterior até o limite de 100 metros, deverá ser promovida a recuperação ambiental, com cobertura tecnicamente adequada a tal fim; fica possibilitada a conjunção de edificação de casas de morada ou de estadia/lazer e seus acessórios; essas edificações devem guardar proporções em relação ao remanescente dessa área, sem prejuízo da proteção ambiental a que se destina; ao proprietário é possível edificar até 20% da área que lhe resta entre 30 metros da cota 612 até os 100 metros de proteção da área de preservação permanente; o que exceder a este percentual deverá ser retirado; a edificação possível compreende calçadas, muros, cercas e tudo o mais que ocupe a área em nível do solo. São responsáveis solidários o Município, COPEL, Estado do Paraná/IAP e IBAMA/União pela recomposição ambiental.
- 5- A área de preservação permanente é medida a partir do limite da cota 612, conforme fundamento acima. (p. 33-34). (Vara Federal de Campo Mourão-PR, Ação Civil Pública n. 2000.70.10.001521-0, Juiz Federal Marcos César Romeira Moraes, julgamento em 18/12/2003).

Em outros trechos da decisão existem valiosos aspectos jurídicos e sócio-econômicos quanto à tutela ambiental, imprescindíveis de registro, quer pelo juízo de valor (jurídico-sociológico), quer pela didática da sentença:

Com a implantação do projeto da Usina Mourão, criando-se lago artificial, as condições ambientais foram alteradas na época.

O bem jurídico tutelado nesta ação é, pois, o meio ambiente localizado em toda a área do reservatório da Usina Mourão, a área de preservação permanente e o próprio lago. (p. 20).

Considerando-se que a proteção ambiental é princípio constitucional; considerando-se que a Lei 4.771/65 prevê proteção maior; considerando-se que o Brasil é signatário de diversos diplomas internacionais de ampliação; considerando-se que o afrouxamento da proteção ambiental só seria viável por norma legal, porque imperativo constitucional nesse ponto; considerando-se que a própria Lei 4.771/65 prevê em seu art. 2º, parágrafo único, a obrigatoriedade da observância dos limites nela previstos; considerando-se que o CONAMA, a princípio, não detém poderes para flexibilizar a proteção ambiental, conforme se verifica da Lei 6.938/81, isto porque estaria impondo norma geral, e não analisando em particular situação específica e peculiar, tenho por não aplicável a Resolução nº 302/02. (p. 28).

De uma forma geral, está implícito na Constituição o princípio da proporcionalidade. Em alguns dispositivos esse princípio mostra-se evidente (como é o caso do § 4º do art. 37). A proporcionalidade não se destina apenas ao legislador, mas toda a atividade estatal, inclusive, e sobretudo, ao julgador que deve aplicar a Lei e o direito ao caso concreto. Neste caso, o princípio proporcionalidade é mais do que orientação à legislação, mas norteador da interpretação e aplicação do direito.

O princípio sustenta-se na necessidade e adequação da regra ao caso. Atenderá o princípio se a norma for adequada e necessária a proteger o bem jurídico visado. Da mesma forma, a sanção será proporcional na medida da necessidade e adequação. (p. 29).

Pois bem. O legislador ao prever a gradação de sanções dá cumprimento ao princípio em sede abstrata e geral. Cabe agora ao aplicador também atendê-lo, apreciando o caso concreto para ver da adequação e necessidade das sanções ou imposições reparatórias.

Os loteamentos foram implantados há muitos anos. Não constituem, insista-se, área urbana consolidada para fins da Resolução 302/02. As pessoas habituaram-se a frequentar o local para dele desfrutarem. Muitas casas de morada foram edificadas, assim como muitas áreas de lazer particulares. (p. 29-30).

Saliente-se que seria cômodo ao Juízo simplesmente determinar a demolição e recomposição dentro dos 100 metros, como determina a Lei e os princípios de proteção ambiental. Aos proprietários restaria acrescer seus lotes com outras áreas e, então, poderem usufruir com edificação para além desses 100 metros. Porém, entendendo possível, no caso concreto, combinar-se a proteção ambiental e a fruição econômica da área. (p. 30).

Tenho que esta seja uma solução absolutamente viável ao presente caso, pois está preservando o interesse público ambiental, com a manutenção absoluta da cobertura vegetal próximo do lago, num “cinturão verde” intocável de pelo menos 30 metros de largura, e dos proprietários dos lotes, que ainda terão perfeita fruição de seus imóveis, com ganho ambiental e qualidade para todos. A ocupação de pequena parcela (20% do que exceder aos 30 metros a partir da cota 612) da área de preservação permanente é razoável neste caso. (p. 31).

Não se quer impor culpa aos réus pelos problemas ambientais em nosso País ou no Planeta. Mas, é que vivemos dias de grande preocupação com o nosso destino sobre a face da terra. Não é demais lembrar a queda vertiginosa do volume de pescados em nossos rios, lagos e mares, apesar do crescimento do número de exploradores e de técnicas da atividade. Lembre-se a extinção de muitas espécies da fauna e da flora, da má qualidade do ar e da água que consumimos, do crescimento de áreas de terras estéreis à agricultura e à uma vegetação mesmo de baixo porte, e, em última análise, ao enfraquecimento da cadeia alimentar e do equilíbrio de todo o ecossistema. (p. 32).

O homem é capaz de criar belas obras e até de auxiliar as da natureza, mas somente esta tem o poder de dar igualmente a todos uma oportunidade de vida. Esta é a maior de todas as belezas. O homem se esquece que também tem essa oportunidade.

A natureza tem o poder e a sabedoria de ditar as suas próprias regras, estando todos submissos ao seu cumprimento. O homem, o único racional, apesar disso, mostra-se insensível e por vezes rebela-se e descumpra as regras. A natureza, por nos entrelaçar com o meio, pune a todos e assim sofremos as conseqüências. Para a nossa dor, a mesma consciência racional que nos permitiu violar a natureza, permite-nos compreender e concordar com a punição imposta (e sem direito a recurso). Os demais seres vivos, pobres irracionais, não descumprem as leis da natureza e apenas sofrem punição, porém sem a nossa “dor de consciência”. É isto que estamos vivenciando a cada dia que passa. (p. 33).

Não há dúvidas de que a decisão aplicou o principal princípio do meio ambiente: a sua proteção; mas também trabalhou com a integração do homem àquele espaço ambiental, compatibilizando o fato sócio-jurídico que há anos existia no local.

Nesta decisão, a discussão incide sobre diplomas federais: Lei n. 4.771 e Resolução n. 302, editada pelo CONAMA (órgão federal). Eventual competência legislativa do Município, não foi o objeto da ação civil pública, porquanto, nenhuma menção ao tema é feita, porém, a decisão consignou: “Os loteamentos foram implantados há muitos anos. Não constituem, insista-se, área urbana consolidada para fins da Resolução n. 302/02”.

Muito embora a Resolução n. 302/2002 fosse norma específica, pois legislou sobre reservatórios artificiais, a decisão afastou a sua incidência do processo respectivo. O juízo reconheceu que prevalece a Lei n. 4.771, por duas razões: 1) a Lei



n. 4.771 prevê maior proteção ao meio ambiente;<sup>155</sup> 2) por falta de competência legislativa do CONAMA para “flexibilizar a proteção ambiental”, nos termos da Lei federal n. 6.938/1981; também porque a Resolução n. 302 agiu como se estivesse impondo normas gerais. Neste aspecto, a sentença contemplou o princípio constitucional da proteção ao meio ambiente.

O fato de as regras da Lei n. 4.771/1965 prevalecerem, não impediram o julgador de combinar “a proteção ambiental e a fruição econômica da área”. A linha geográfica de distância da cota altimétrica 612 da Usina Campo Mourão, ficou estabelecida a partir de 30 metros, de acordo com a aritmética do dispositivo da decisão.

A decisão não mencionou, mas o Código Florestal do Estado do Paraná (Lei n. 11.054, de 11 de janeiro de 1995), em seu artigo 29 redaciona em favor dos 30 metros:

Art. 29. As formações florestais, localizadas na faixa de entorno de lagoas, lagos ou reservatórios de águas naturais ou artificiais, terão função protetora podendo, no entanto, ser explorada através de técnicas de manejo, a critério da autoridade florestal, salvo as faixas previstas como de preservação permanente com limite mínimo de 30m a contar da linha de água junto às margens.

O princípio da proteção ao meio ambiente foi a base da decisão.

#### **8.4. Problemática *número quatro*:**

a) Há competência legislativa concorrente para os Estados-membros quanto à produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII).

b) Lei federal n. 9.055 de 1995 autorizou expressamente a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila (variedade de amianto).

Art. 2º O asbesto/amianto da variedade crisotila (asbesto branco), do grupo dos minerais das serpentinas, e as demais fibras, naturais e artificiais de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim, serão extraídas, industrializadas, utilizadas e comercializadas em consonância com as disposições desta Lei.

---

<sup>155</sup> Sobre o princípio da proteção ambiental:

“Ementa: – Ação direta baseada nos artigos 225, § 4º, e 5º, XXII, da Constituição. Sem negar a relevância da fundamentação, mas ponderando o interesse coletivo na preservação do meio ambiente, indefere-se por maioria, a cautelar, quanto ao art. 1º do Decreto nº 99.547-90, que proíbe, por prazo indeterminado, o corte e a respectiva exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica. Cautelar indeferida, por unanimidade, quanto ao art. 2º do mesmo Decreto, que dispõe sobre o exercício da fiscalização de projetos, pelo IBAMA.” (STF, Tribunal Pleno, votação por maioria, Medida Cautelar em Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 487-MC/DF, Relator Ministro Octavio Gallotti, julgamento em 09/05/1991, com publicação no DJ de 11/04/1997, p. 12.177, Ementário vol-1864-01, p. 53).

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se fibras naturais e artificiais as comprovadamente nocivas à saúde humana.

Art. 3º Ficam mantidas as atuais normas relativas ao asbesto/amianto da variedade crisotila e às fibras naturais e artificiais referidas no artigo anterior, contidas na legislação de segurança, higiene e medicina do trabalho, nos acordos internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil e nos acordos assinados entre os sindicatos de trabalhadores e os seus empregadores, atualizadas sempre que necessário.

c) Lei do Estado do Mato Grosso do Sul (n. 2.210, de 2001) proibiu a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto (a crisotila).

Art. 1º É vedada a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, no território do Estado do Mato Grosso do Sul.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, denomina-se amianto/asbesto toda forma fibrosa dos silicatos minerais que pertencem às rochas metamórficas do grupo das serpentinas, e do grupo das anfíbolas, isto é, a actinolita, a amosita (amianto azul), a amosita (amianto marrom), a antolifita, a crocidolita (asbesto azul), a tremolita, ou todo composto que contenha um ou mais desses elementos minerais.

§ 2º Incluem-se nos produtos deste artigo todo e qualquer produto, derivado ou misto, de silicato natural, hidratado de cálcio e magnésio.

§ 3º Não estão atingidos pelos efeitos deste artigo os estoques de produtos à base de amianto, existentes à data da publicação desta Lei.

d) A Lei estadual n. 2.210 poderia contrariar a norma federal da Lei n. 9.055?

Decisão do STF soluciona o questionamento (transcrição do trecho final):

5. Repartição das competências legislativas. CF, arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados-membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII).

No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos Estados que “podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse” (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves).

O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes.

6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta.

Norma estadual que proíbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal nº 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila.

7. Inconstitucionalidade aparente que autoriza o deferimento da medida cautelar.

8. Medida liminar parcialmente deferida para suspender a eficácia do artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º, §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul, até julgamento final da presente ação declaratória de

inconstitucionalidade. (STF, Tribunal Pleno, votação unânime, Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.396-MC/MS, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 26/09/2001, com publicação no DJ de 14/12/2001, p. 23, Ementário vol-2053-03, p. 605).

O STF fixou pontos que retratam aspectos gerais da atuação do poder legislativo do Estado-membro: 1) o Estado-membro pode fixar normas gerais (competência legislativa plena), se não existe lei federal; 2) se já existem normas gerais, o poder suplementar do Estado-membro se restringe ao “preenchimento de lacunas”, contudo não pode estabelecer “generalidades”; 3) se existentes normas gerais, o Estado-membro pode suplementar a legislação federal para atender suas peculiaridades regionais; 4) na esfera da competência legislativa concorrente,<sup>156</sup> o Estado-membro não pode contrariar norma federal existente.

---

<sup>156</sup> Sobre legislação concorrente:

“Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 264 da Constituição do Estado do Ceará na redação que lhe foi dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 22/95. Medida liminar.

– Falta de plausibilidade jurídica suficiente para a concessão da liminar pleiteada. Na competência concorrente (artigo 24, VI, da Constituição) se insere a competência para exigência como a estabelecida pelo dispositivo atacado, que, também, não parecer atentar contra a Federação, ferindo cláusula pétrea.

– Não-ocorrência, no caso, do “periculum in mora”. Pedido de liminar indeferido”. (STF, Tribunal Pleno, votação unânime, Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.142-MC/CE, Relator Ministro Moreira Alves, julgamento em 09/11/2000, com publicação no DJ de 09/02/2001, p. 18, Ementário vol-2018-01, p. 44). Diz o artigo 264: “Qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, exigir Estudo de Impacto Ambiental, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, com publicação da resolução, aprovada ou não, publicada no *Diário Oficial do Estado*”. Evidente que a norma estadual protegeu mais ainda o meio ambiente, atendendo ao princípio constitucional.

“(…). – A Constituição Federal, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 – dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente à proteção e à integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV) –, deferiu ao Estado-membro, em “inexistindo lei federal sobre normas gerais”, a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que “para atender a suas peculiaridades” (art. 24, § 3º). A questão da lacuna normativa preenchível.

Uma vez reconhecida a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal em temas afetos às pessoas portadoras de deficiência, e enquanto não sobrevier a legislação em caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, § 3º, da Carta Política. (...).” (STF, Tribunal Pleno, votação unânime, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 903-6/MG, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 14/10/1993, com publicação no DJ de 24/10/1997, Ementário vol-1888-01).

## 9. CONCLUSÃO

1. A formação histórica do federalismo está na Convenção da Filadélfia, realizada em 1787. A participação e a autonomia política de cada componente do Estado Federal, são elementos preponderantes para a repartição de poder numa Federação. Poder que deve ser entregue, conforme a predominância do interesse.

O federalismo brasileiro teve seu berço, a partir da Proclamação da República, através do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889.

Formam o atual Estado Federal brasileiro, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, todos investidos de competência legislativa em assunto de meio ambiente.

2. Ao tempo do Império, não houve repartição de competência legislativa, porquanto, tratava-se de Estado Unitário; ocorreu somente delegação de competência.

Com a instituição da República, surgiu divisão de competência legislativa. A primazia foi do Decreto n. 1 de 1889, política legislativa seguida pela Constituição de 1891.

Coube à Constituição de 1934 (art. 10, III), escrever, pela primeira vez, expressão de conteúdo ambiental: “belezas naturais”, competindo à União e aos Estados legislar em paralelo acerca do assunto. Entretanto, a Constituição de 1988 aprofundou o assunto, inclusive com Capítulo sobre meio ambiente (Capítulo VI, do Título VIII, Artigo 225) e distribuição de competência legislativa específica.

3. Competência significa o poder de decisão do ente do Estado Federal. Existem competências material e legislativa. Concernente à matéria ambiental, existe competência comum, privativa, concorrente, suplementar e interesse local.

4. O Brasil adotou o sistema complexo de repartição de competência: a União tem poderes enumerados, o Estado-membro, poderes remanescentes e o Município, poderes indicativos.

A predominância do interesse caracteriza a repartição de competência: a União tem o interesse geral, o Estado-membro, o regional, e o Município, o local. Nas

Constituições brasileiras, a teoria da predominância do interesse sempre foi prestigiada.

5. São quatro as espécies de competência legislativa: privativa, concorrente, suplementar e interesse local. A União tem competência privativa e concorrente; os Estados: concorrente e suplementar; o Estado-membro pode receber competência delegada e também dispõe da residual; o Distrito Federal, além das competências conferidas ao Estado-membro, ainda tem o interesse local; o Município tem as competências do interesse local e suplementar.

6. A União pode delegar questões específicas de sua competência privativa ao Estado-membro (e ao Distrito Federal, implicitamente), mediante lei complementar. A União fixa as normas gerais no âmbito da legislação concorrente. Normas gerais significam as diretrizes fundamentais.

Poder suplementar da União, é possível dentro da sua estrutura administrativa, através de seus órgãos e autarquias (*e.g.*, CONAMA e IBAMA).

7. O Estado-membro exerce competência legislativa plena, se ausentes normas gerais expedidas pela União. A norma geral do Estado-membro tem sua eficácia suspensa se for incompatível com a norma geral superveniente produzida pela União. A suspensão da eficácia corresponde à supremacia da União.

8. O Distrito Federal tem as mesmas competências do Estado-membro e também as do Município.

9. O interesse local, que tem o Município, é o mais específico de todos. O interesse local equivale à competência privativa.

A competência legislativa suplementar do Município é ampla: abrange as legislações da União e dos Estados-membros. No que diz respeito ao interesse local, o Município pode exercer competência legislativa plena, sobrevivendo legislação federal ou estadual e, se na municipal não prevalecer a predominância do interesse local e for incompatível com a nova lei, federal ou estadual, terá sua eficácia suspensa.

O Município ao exercer as competências legislativas do interesse local e suplementar, já abrange a concorrente, implicitamente.

10. A proteção ao meio ambiente é o princípio que orienta a matéria. Todos os entes da Federação estão responsáveis por proteger e preservar o espaço ambiental, através da competência material comum, que pode e deve ser exercida por ação administrativa (proteção *lato sensu*) e também por meio de ação legislativa (proteção *stricto sensu*).

Medidas protetivas e preservativas implementadas por qualquer dos integrantes do Estado Federal, em verdade, corresponde ao exercício do federalismo coordenado.

11. O conflito de competência legislativa é instaurado no momento em que um membro da Federação invade a área legislativa do outro, de acordo com a repartição constitucional já estabelecida, e baseada na teoria da predominância do interesse.

O Poder Judiciário, em caso de conflito de competência legislativa, geralmente é provocado para resolver o assunto. O Judiciário já decidiu alguns conflitos, assim:

11.1. Não viola o princípio da proteção ao meio ambiente, Estado-membro que utiliza resolução para melhorar a qualidade do ambiente e controlar a poluição de fumaça de veículos, inclusive impondo multa; desse modo, a Lei Federal n. 6.938 de 1991 não foi ofendida, nem a competência privativa do CONAMA (STJ, 2ª Turma, Recurso Especial n. 8.471/RJ).

Conclusão: a competência comum (administrativa) foi exercida através de ação legislativa para proteger o meio ambiente, quer dizer, o CONAMA tem a competência privativa sobre a matéria, porém, o Estado do Rio de Janeiro por meio do CECA emitiu resolução, situação que o Judiciário considerou plenamente viável.

11.2. Estado-membro, mesmo em texto de sua Constituição, e, na esfera de sua competência legislativa suplementar, não pode dispensar estudo prévio de impacto ambiental em tema de florestas, principalmente, se o risco ao meio ambiente é iminente (STF, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.086-MC/SC).

No florestamento ou reflorestamento, a espécie de flora nativa há de ser preservada para que o ecossistema local mantenha suas especificidades. Norma de Constituição Estadual que assim agir, é inconstitucional, porquanto, não visa proteger o espaço ambiental, tampouco respeita a peculiaridade local.

Conclusão: o exercício do poder legislativo suplementar pressupõe respeito aos princípios da proteção ao meio ambiente e o respeito às “peculiaridades locais”.

11.3. A Lei Federal n. 4.771 de 1965 (Código Florestal) fixou áreas de preservação ambiental permanente (entre 30 e 500 metros); a Resolução-CONAMA n. 302 de 2002 regulamentou o artigo 3º da Lei n. 4.771 (em 30 metros), visando solucionar a área do entorno de reservatórios artificiais, em área urbana consolidada. Nesta situação há conflito entre lei federal e resolução de órgão federal.

A solução foi enfrentada pela Vara Federal de Campo Mourão-PR, Ação Civil Pública n. 2000.70.10.001521-0, havendo expressa compatibilização do caso concreto, através dos princípios da proporcionalidade e da proteção ao meio ambiente. Embora a norma do CONAMA fosse mais específica, triunfou a proteção ao ambiente da natureza.

Conclusão: em caso de conflito de competência legislativa, sempre há de prevalecer o princípio da proteção ao meio ambiente.

11.4. Existindo lei federal, a estadual, no âmbito do poder concorrente, não pode contrariá-la. A Lei Federal n. 9.055 de 1995 dispôs sobre extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila (variedade de amianto), no entanto, a Lei Estadual n. 2.210 de 2001 regulamentou a situação de modo diverso. O STF analisou o caso e manifestou-se no sentido de que o Estado-membro não pode contrariar as normas gerais da legislação federal, principalmente, se estabelece aspectos gerais (STF, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.396-MC/MS).

Conclusão: Simples comparação entre os textos, verifica-se que a lei estadual contrariou a orientação da federal. Nesta situação, o princípio protetivo do meio ambiente não foi aplicado, apesar do assunto referir-se à saúde ambiental do trabalhador.

A lei estadual somente poderia contrariar a lei federal – e prevalecer sobre esta –, se, na situação concreta, a lei estadual visasse suprir peculiaridades regionais em relação ao meio ambiente, por exemplo: se o processo de extração dos minerais em espécie estivesse causando dano ao meio ambiente local. A lei estadual prevaleceria

apenas neste aspecto, mas não nos demais: fabricação, ingresso, comercialização e estocagem.

Na análise de casos concretos pelo Judiciário, foram indicadas dez (10) decisões; desse total, cinco (5) trataram ao mesmo de tempo dos princípios da proteção ao meio ambiente e predominância do interesse: 1) STJ-RESP 8.471/RJ, 2) STF-ADI 1.086-MC/SC, 3) STJ-RESP 29.299/RS, 4) STF-AI 110.305-AGR/SP e 5) STF-ADI 2.142-MC/CE; duas (2) sobre o princípio da proteção ao meio ambiente: 1) Vara Federal de Campo Mourão-PR e 2) STF-ADI 487-MC/DF; as duas (2) que não incluíram nenhum desses princípios referiam-se sobre a questão do amianto (STF-ADI 2.396-MC/MS) e dos transportes (STF-ADI 903-6/MG).

Para sintetizar, em matéria de meio ambiente, a análise de eventual conflito de competência legislativa, resolve-se pela valoração dos princípios da proteção e da predominância do interesse.



## ANEXO I – LEGISLAÇÃO

**Constituição de 25 de março de 1824**

(BRASIL. Ob. cit., p. 13, 17, 19)

“Art. 1º – O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma Nação livre e independente que não admite com qualquer outra laço algum de União ou federação, que se oponha à sua independência”.

“Art. 2º – O seu território é dividido em Províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado”.

“Art. 13 – O Poder Legislativo é delegado à Assembléia Geral com a sanção do Imperador”.

“Art. 14 – A Assembléia Geral compõe-se de duas Câmaras: Câmara de Deputados e Câmara de Senadores ou Senado”.

“Art. 15 – É da atribuição da Assembléia Geral:

8º) Fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las”.

**Lei de 1º de outubro de 1828**

(BRASIL. Ob. cit., p. 39, 42)

“Art. 24 – As Câmaras são corporações meramente administrativas e não exercerão jurisdição alguma contenciosa”.

“Art. 66 – Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia e economia das povoações e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objetos seguintes:

1 – A Alinhamento, limpeza, iluminação e despachamento de ruas, cais e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edificios e prisões públicas, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, chafarizes, poços, tanques e quaisquer outras construções em benefício comum dos habitantes, ou para decoro e ornamento das povoações”.

**Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834**

(BRASIL. Ob. cit., p. 50, 51)

“Art. 10 – Compete às mesmas Assembléias legislar:

1º) Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva Província e mesmo sobre mudança da sua Capital para o lugar que mais convier”;

2º) Educação pública;

3º) Desapropriação;

4º) Policiamento e economia municipal;

5º) Fixação de despesas, tributos;

“6º) Sobre a repartição da contribuição direta pelos Municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesas”.

“Art. 11 – Compete também às Assembléias Legislativas provinciais:

4º) Regular a administração dos bens provinciais. Uma lei geral marcará o que são bens provinciais”.

**Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889**

(BRASIL. Ob. cit., p. 61)

“Art. 1º – Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira – a República Federativa”.

“Art. 2º – As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”.

“Art. 3º – Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais”.

“Art. 10 – O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do Poder federal”.

**Constituição de 24 de fevereiro de 1891**

(BRASIL. Ob. cit., p. 87-88, 91-92, 98, 99)

“Art. 5º – Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.

“Art. 7º – É da competência exclusiva da União decretar:  
1º) Impostos sobre a importação de procedência estrangeira”.

“Art. 34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional:  
13º) mudar a Capital da União”.

“Art. 63 – Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União”.

“Art. 68 – Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

**Constituição de 16 de julho de 1934**  
(BRASIL. Ob. cit., p. 141-142, 144-145, 146)

“Art. 5º – Compete privativamente à União:

I – manter relações com os Estados estrangeiros, nomear os membros do corpo diplomático e consular, e celebrar tratados e convenções internacionais;

XII – fixar o sistema monetário, cunhar e emitir moeda, instituir banco de emissão”.

XIX – legislar sobre:

j) bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração”.

“Art. 10 – Compete concorrentemente à União e aos Estados:

III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte”.

“Art. 13 – Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

III – a organização dos serviços de sua competência”.

**Constituição de 10 de novembro de 1937**  
(BRASIL. Ob. cit., p. 199, 200)

“Art. 16 – Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

XI – as comunicações e os transportes por via férrea, via d’água, via aérea ou estradas de rodagem, desde que tenham caráter internacional ou interestadual;

XIV – os bens do domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração”.

“Art. 18 – Independentemente de autorização, os Estados podem legislar, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhes as deficiências ou atender às peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências da lei federal, ou, em não havendo lei federal e até que esta os regule, sobre os seguintes assuntos:

a) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração”.

“Art. 26 – Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente”.

**Constituição de 18 de setembro de 1946**  
(BRASIL. Ob. cit., p. 261-262, 264, 266)

“Art. 5º – Compete à União:

XV – legislar sobre:

l) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca”.

“Art. 18 – Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 2º – Os Estados proverão às necessidades do seu Governo e da sua Administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública”.

“Art. 28 – A autonomia dos Municípios será assegurada:

II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

b) à organização dos serviços públicos locais”.

**Constituição de 24 de janeiro de 1967**  
(BRASIL. Ob. cit., p. 354, 357)

“Art. 8º – Compete à União:

XVII – legislar sobre:

- h) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca;
- i) águas, energia elétrica e telecomunicações”.

“Art. 16 – A autonomia municipal será assegurada:

- II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:
- b) à organização dos serviços públicos locais”.

**Constituição de 17 de outubro de 1969**  
(BRASIL. Ob. cit., p. 426-427, 430)

“Art. 8º – Compete à União:

XVII – legislar sobre:

- h) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca;
- i) águas, telecomunicações, serviço postal e energia elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra”.

“Art. 15 – A autonomia municipal será assegurada:

- II – pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:
- b) à organização dos serviços públicos locais”.

**Constituição de 5 de outubro de 1988**

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora”.

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

“Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”.

ANEXO II – RECORTES DE JORNAIS:

“JUSTIÇA DETERMINA DEMOLIÇÃO DE CASAS À  
BEIRA DE LAGO”

“DEPOIS DA ILHA DO MEL, IAP INVESTE CONTRA  
IRREGULARIDADES EM REPRESAS”

MEIO AMBIENTE ■ AÇÃO DO MP PEDE RETIRADA DE CONSTRUÇÕES NA USINA MOURÃO

# Justiça determina demolição de casas à beira de lago

Proprietários terão de desmontar residências e recompor mata ciliar

**CAMPO MOURÃO – A VARA DE CAMPO Mourão** da Justiça Federal determinou a demolição das construções erguidas dentro da faixa de até 30 metros de distância das margens do lago da Usina Mourão, entre os municípios de Luiziana e Campo Mourão, na região Centro-Oeste do estado. Na prática, casas para embarcações, quiosques, trapiches, muros de contenção e entre 30 e 40 residências terão de ser destruídas. Os proprietários também serão obrigados a recuperar toda a mata ciliar danificada ao longo dos últimos anos.

O processo, que tramitava na Justiça desde 1995, foi proposto pelo Ministério Público e julgado recentemente pelo juiz federal Marcos Cezar Romeira Moraes. A ação também coloca como réus o município de Campo Mourão, o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Copel e Ibama. Eles são considerados responsáveis solidários nas demolições e na recuperação ambiental. A sentença foi julgada em primeira instância e ainda cabe recurso aos proprietários de imóveis atingidos pela decisão.

De acordo com Joaquim Viana, presidente da Associação dos Proprietários de Imóveis da Usina Mourão, embora a decisão prejudique diversas pessoas, ela veio em boa hora. "Há quase dez anos aguardávamos a decisão da Justiça. Agora sabemos onde podemos construir e o que não podemos fazer", disse. Viana diz acreditar que, apesar de ainda caber



Dilmécio Daleffe

**Cerca de 40 casas** foram construídas a menos de 30 metros do lago.

recurso, muitos proprietários devem iniciar obras de destruição das benfeitorias condenadas. "No meu caso, já destruí uma garagem de barcos, o contra-piso e um trapiche. Fiquei com um prejuízo de R\$15 mil", disse.

Assim como Viana, muitos ou-

tros proprietários de imóveis também terão de reflorestar a faixa de 30 metros a partir da lâmina d'água da usina. Na sentença, também foram condenados imóveis pertencentes à Associação dos Servidores Municipais de Campo Mourão, cuja sede terá de

ser totalmente desmontada, assim como casas que pertencem até a juizes da cidade. "Entre 30 e 40 residências terão que ser demolidas na usina", informou Viana. Em caso de descumprimento da ordem judicial, foi fixada multa diária de R\$1 mil para cada proprietário a partir do prazo determinado para a apresentação e execução do projeto de recuperação ambiental. Os réus devem ser notificados a partir do dia 07 de janeiro.

## Usina

A instalação da Usina Hidrelétrica Mourão I, ocorreu em abril de 1964. Foi na mesma época em que começou a ocupação dos solos agrícolas e da área da microbacia hidrográfica da região. Durante o processo, não foram seguidos critérios para determinar o impacto ambiental. Desta maneira, fauna e os solos agrícolas sofreram com o processo de introdução das lavouras mecanizadas: derrubada, queimada e desenvolvimento de culturas intensivas foram feitas sem nenhuma ação conservacionista. A ocupação nunca havia sido regulamentada.

O reservatório da Usina Mourão I abrange uma área de 1.827 hectares, sobre a Bacia do Rio Sem Passos e Rio Mourão. Com a implantação do Parque do Lago Azul, a área passou para 1.795 hectares, pois foi excluída uma porção de 31 hectares que agora é mantida pela Copel.

— DILMÉRCIO DALEFFE

# PARANÁ

3

## CIDADES

### CASCATEL

Curso capacita  
inspetores  
de alunos

Cascateel será a quinta cidade do estado a realizar curso de preparação de inspetores de alunos, provido pelo governo do estado. As atividades começaram hoje e vão até quarta-feira. Participarão da capacitação 231 pessoas, além de 10 técnicos dos Núcleos Regionais de Educação e representantes de 192 escolas da rede estadual de Cascateel, Dois Pinheiros, Pato Branco e Assis Chateaubriand. O objetivo do evento é melhorar o atendimento aos estudantes. Mediação de conflitos, drogas e família serão assuntos abordados durante o curso.

### PRUDENTÓPOLIS

Produtor  
multado por  
desmate

Um pequeno produtor rural foi multado no fim de semana em R\$ 2,1 mil por desmatar uma área de dois hectares em Barra Bonita, distrito de Prudentópolis, na Região Centro-Sul do estado. Dirceu Michalczyk firmou a polícia que estava preparando a área para plantação de fumo. A polícia florestal apreendeu com o produtor oito metros cúbicos de tora nativa; 25 metros cúbicos de lenha e um motor de esteira. De acordo com os policiais que fizeram a apreensão, Michalczyk não tinha autorização do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) para desmatar a área.

### CURITIBA

Doação  
vale ingresso  
para feira

Quem visitar a 9.ª Feira toda Inverno, no centro e exposições do Parque Arigui, poderá doar agalhos para as famílias carentes de Curitiba. As doações poderão ser deixadas logo na entrada do vilhão, durante todo o evento, que vai de hoje até dia 23 de maio. Hoje e amanhã, agalho doado vale um ingresso para a feira. As peças doadas dos visitantes da feira serão repassadas à Fundação de Ação Social (FAS) e ao Instituto Produtor de Curitiba (IPC) pela empresa que organiza o evento, a Ditzzi Empreendimentos, na 6.ª e segunda rua da

## IMÓVEIS ■ CASAS DE LAZER CONSTRUÍDAS SEM RESPEITAR A LEGISLAÇÃO PODERÃO SER DESTRUÍDAS

# Depois da Ilha do Mel, IAP investe contra irregularidades em represas

Instituto ameaça com processo criminal quem desrespeitar novos embargos

O INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (IAP) entrega hoje ao governador Roberto Requião um relatório em que é traçado um diagnóstico da situação das construções irregulares em áreas de proteção, como beiras de represas, ilhas e margens de rios. As edificações que desrespeitem as regras ambientais correm o risco de serem demolidas e a luz cortada e de serem demolidas – medida anunciada para imóveis da Ilha do Mel na semana passada.

De acordo com o presidente do IAP, Rasca Rodrigues, o relatório ainda é parcial. "São milhares de casas de lazer nessa situação", adianta Rodrigues. "Agora será feita uma avaliação caso a caso. Os proprietários poderão assinar um termo de ajustamento de conduta e regularizar a situação."

Um dos problemas mais comuns encontrados pelo IAP é a construção de casas muito próximas das margens de represas. Pela lei, as edificações devem ficar a pelo menos cem metros do espelho d'água. Rodrigues diz que era comum as pessoas serem multadas durante as obras e, mesmo assim, terminarem a construção. "Elas iam até o fim e depois respondiam na Justiça", afirma. Para evitar que isso volte a ocorrer, o IAP apreenderá o material de construção de projetos em andamento. Caso haja desrespeito ao embargo, o dono do imóvel responderá a um processo criminal.

O projeto estadual para as áreas de preservação prevê a criação de planos de uso de oito represas – entre elas o Alagados, em Ponta Grossa. Os técnicos do IAP definirão como será o acesso aos lagos e onde poderão ser feitos loteamentos. Segundo Rodrigues, ao ser disciplinada a ocupação nesses lugares, os municípios ganharão uma fonte regular de impostos. "Não somos contra que a beleza cênica desses lugares seja admirada, desde que seja de uma forma racional", afirma o presidente do IAP.

O Ministério Público (MP) vem movendo ações pedindo a demolição de construções irregulares. Segundo o procurador Saint-Clair Honorato dos Santos, do Centro de Apoio Operacional às Promotorias do Meio Ambiente, os maiores problemas são encontrados nas represas das hidrelétricas ao longo do Rio Iguaçu (onde há quatro lagos), do Rio Paranapanema (com cinco áreas alagadas) e no Lago Azul, em Campo Mourão. "Em vários lugares foram feitos loteamentos irregulares e não se respeitou a faixa de cem metros", afirma.

## PANORAMA



Casa na represa de Alagados, que abastece Ponta Grossa: lazer e sofisticação.

## Alagados virou "point" de luxo; sítios vizinhos poluem bacia

**Ponta Grossa** – Elas foram chegando à represa de Alagados, em Ponta Grossa, na década de 60. Nos anos 90, as construções no local se multiplicaram, levando para o local projetos arquitetônicos sofisticados. Hoje a região é marcada por casas de até 300 metros quadrados, com varandas em frente à represa e trapiche para facilitar o acesso de barcos e jet-skis. Os proprietários criaram um clube.

Apesar da sofisticação e do apego ao lazer, a região da represa é uma Área de Preservação Permanente (APP), onde construções de qualquer tipo são proibidas.

De acordo com o IAP, 142 casas

estão irregularmente construídas às margens da bacia do Alagados, represa de 375,7 quilômetros quadrados que abastece água a Ponta Grossa. Uma ação que corre no Ministério Público cobra da da prefeitura fiscalização. De acordo com o promotor de Meio Ambiente, Fuad Faraj, houve omissão do governo municipal no caso. "Cobria à prefeitura fiscalizar o local, mas isso nunca aconteceu", afirmou promotor.

Correm também no MP, desde 1998, 35 ações que pedem a demolição de casas que estão a menos de 100 metros da margem da represa. Outro processo tramita contra o clube, que abriga 80

casas. Na mesma época, as residências que estavam em construção tiveram as obras embargadas. Atualmente o processo está parado por falta de recursos. Há dois anos, o MP pediu uma avaliação técnica sobre a questão, mas o valor cobrado pelos peritos é muito alto e ainda não se definiu quem pagará pelo serviço.

## Poluição

Um estudo técnico realizado no ano passado pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) mostrou que o despejo irregular de lixo urbano, esgoto sujo e bovino e agrotóxicos na Bacia do Alagados causa poluição do local. De

acordo com o levantamento, existem pelo menos 125 famílias morando em sítios vizinhos às casas de luxo. Um terço delas cria porcos e a maioria não trata os dejetos. Toda essa poluição traz à tona um problema que há pelo menos três anos vem custando caro à Sanepar: o surgimento de algas na represa que abastece a cidade. O problema se agrava no verão, quando a temperatura sobe e favorece a proliferação dos microorganismos. Para evitar a mudança de odor e sabor, a Sanepar vem adicionando produtos químicos que custam cinco vezes mais dos que os habitualmente usados.

• ÉRICA BUSHARDO

## Justiça manda demolir imóveis

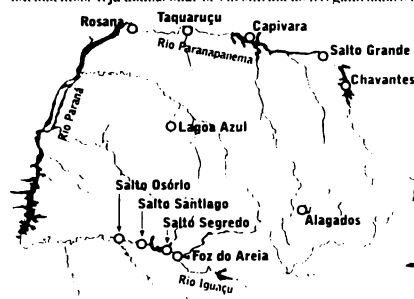
**Campo Mourão** – A Justiça Federal, da Vara de Campo Mourão, determinou que as construções erguidas dentro da faixa de 30 metros às margens do lago da Usina Mourão, na Região Centro-Oeste do estado, devem ser demolidas. Na prática, casas para embarcações, quiosques, trapiches, muros de contenção e até residências, terão de ser destruídas, ficando os proprietários obrigados ainda a recuperar toda a mata ciliar danificada nos últimos anos. A sentença foi dada ainda em 2003. Alguns proprietários recorreram e nenhuma casa irregular foi destruída – mas quiosques, muros de contenção e contrapisos foram colocados abaixo. O processo que tramitava desde 1995, foi proposto pelo Ministério Público. A decisão judicial também colocou como réus o município de Campo Mourão, o IAP, a Copel e o Itambé. Juntos, eles são considerados como responsáveis solidários nas demolições e na recuperação ambiental. A sentença foi julgada em primeira instância Advogado de dois proprietários de imóveis na usina, Luiz Alfredo da Cunha Bernardo, recorreu da decisão e espera minimizar as penalidades previstas aos seus clientes. "Pela sentença, um deles teria de desmatar 80% da residência", disse. Segundo Bernardo, o loteamento da represa não ultrapassa 8% da área total das margens do lago. "Não entendo como uma área tão pequena pode interferir no meio ambiente."

Na sentença, também foram condenados imóveis pertencentes à Associação dos Servidores Municipais de Campo Mourão, cuja sede terá que ser totalmente destruída, assim como casas pertencentes até a juíza da cidade. Em caso de descumprimento da sentença, foi fixada multa diária de R\$ 1 mil para cada proprietário a partir do prazo fixado para a apresentação e execução do projeto de recuperação ambiental.

• DILMERIO DALEFFE

## ONDE ESTÃO OS PROBLEMAS

Projeto do governo do estado prevê a criação de planos de uso de oito represas. Eles estabelecerão acesso aos lagos e localização para loteamentos. Veja abaixo onde se encontram as irregularidades atuais.



Fonte: Ministério Público

GP

• GUSTO ORCIS



## REFERÊNCIAS

- ACKER, Francisco Van. **O Município e o meio ambiente na Constituição de 1988**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 1, p. 97-99, jan.-mar. 1996.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- BARROSO, Luís Roberto. **Constituição da República Federativa do Brasil anotada e legislação complementar**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed., São Paulo: Saraiva, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1978.  
\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.  
\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 4. ed., revista e ampliada, São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. **Constituições do Brasil de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, e 1967 e suas alterações**. v. I, Índice de ALENCAR, Ana Valdez A. N. de; RANGEL, Leyla Castello Branco. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed., 18. impressão, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 1, São Paulo: Saraiva, 1989.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed., São Paulo: RT, 2002.  
\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 1993.
- GRECO, Leonardo. **Competências constitucionais em matéria ambiental**. Revista dos Tribunais, São Paulo, RT, n. 687, p. 23-33, jan. 1993.
- GUERRA, Sérgio. **A competência dos entes federados em matéria ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 6, p. 120-127, abr.-jun. 1997.
- HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de MOTTA, Lycurgo Gomes da, Supervisão de João Mendes de Almeida, São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- LABARRÈRE, Maria de Fátima Freitas. **A atual legislação de biossegurança no Brasil**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 23, p. 91-109, jul.-set. 2001.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 21. ed., revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Malheiros, 2002.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 12. ed., revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Malheiros, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 25. ed., atualizada por AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel, São Paulo: Malheiros, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed., 2. tir., atualizada por MONTEIRO, Izabel Camargo Lopes Monteiro; MONTEIRO, Yara Darcy Police, São Paulo: Malheiros, 1993.
- MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 3. ed., São Paulo: RT, 2004.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil**. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 706, p. 7-29, ago. 1994.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed., São Paulo: Atlas, 2002.
- MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado**. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.
- NAZO, Georgette Nacarato; MUKAI, Toshio. **O Direito Ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do Direito Internacional do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 28, p. 70-100, out.-dez. 2002.
- PEREIRA, Osny Duarte. **Direito florestal brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.
- PETERS, Edson Luiz. **Competência administrativa ambiental: conflitos e critérios para resolução**. Tese de Doutorado na Universidade Federal do Paraná (Inédito). 2002.
- \_\_\_\_\_; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. **Manual de Direito Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2000.
- PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 31, p. 100-116, jul.-set. 2003.
- SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 18. ed., revista e atualizada, São Paulo: Malheiros, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 27, p. 51-57, jul.-set. 2002.
- VITTA, Heraldo Garcia. **Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, RT, n. 10, p. 93-101, abr.-jun. 1998.
- “Depois da Ilha do Mel, IAP investe contra irregularidades em represas”, *Gazeta do Povo*, Caderno Paraná, Curitiba, segunda-feira, 14.jul.2004, p. 3.
- “Justiça determina demolição de casas à beira de lago”, *Gazeta do Povo*, Caderno Paraná, Curitiba, sábado, 3.jan.2004, p. 5.